

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

LE
MOUVEMENT CONSTITUTIONNEL
EN TURQUIE
ET LA LOI
SUR L'ORGANISATION FONDAMENTALE
D'ANGORA

THÈSE POUR LE DOCTORAT
(SCIENCES POLITIQUES ET ÉCONOMIQUES)
Présentée et soutenue le mercredi 31 janvier à 15 h. 30.

PAR
Féridoun FIKRY
AVOCAT AU BARREAU DE CONSTANTINOPLE

Président : M. CHAVEGRIN.
Suffragants { MM. GIDEL, Professeur.
MESTRE, Chargé de cours.

PARIS
"LES PRESSES UNIVERSITAIRES DE FRANCE"
49, Boulevard Saint-Michel, 49

1923

Thèse
Paris
1923.

97823
UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

LE
MOUVEMENT CONSTITUTIONNEL
EN TURQUIE
ET LA LOI
SUR L'ORGANISATION FONDAMENTALE
D'ANGORA

THÈSE POUR LE DOCTORAT
(SCIENCES POLITIQUES ET ÉCONOMIQUES)
Présentée et soutenue le mercredi 31 janvier à 15 h. 30.

PAR

Féridoun FIKRY

AVOCAT AU BARREAU DE CONSTANTINOPLE

Président : M. CHAVEGRIN.
Suffragants { MM. GIDEL, Professeur.
MESTRE, Chargé de cours.

PARIS

“ LES PRESSES UNIVERSITAIRES DE FRANCE ”

49, Boulevard Saint-Michel, 49

1923



A mon père.



Digitized by the Internet Archive
in 2026

Le mouvement Constitutionnel en Turquie et la loi sur l'Organisation fondamentale d'Angora.

PRÉFACE

Depuis deux ans la Turquie nouvelle fait une expérience constitutionnelle ingénieuse en substituant au pouvoir du sultan et à celui du gouvernement de Cabinet, l'autorité d'une Assemblée unique. Nous avons pensé que l'étude de ce mode de gouvernement présentait un grand intérêt.

Ainsi qu'on le sait, après l'occupation de Constantinople par les troupes alliées, le 16 mars 1920, les membres de la Chambre des députés siégeant dans cette ville, s'assemblèrent à Angora, le 23 avril 1920, sous l'égide de Moustapha Kémal Pacha, le président des organisations nationales pour la défense du territoire, et réunis aux nouveaux membres élus par la nation, formèrent la grande Assemblée nationale de Turquie. Cette Assemblée fut en Turquie la première représentation nationale qui se trouva obligée de diriger elle-même la défense du pays. Elle ne recula point devant cette tâche. Elle se déclara détentrice de la souveraineté nationale et élut Moustapha Kémal Pacha son président. Elle ne délégua point le pouvoir exécutif à un Cabinet et ne se cantonna nullement dans un domaine

législatif. La grande Assemblée nationale de Turquie se déclara elle-même le gouvernement de la nation turque. Elle élut des « mandataires » parmi ses membres pour l'aider à l'administration du pays. Ces mandataires ne constituent pas un Conseil dont les membres seraient solidaires. Ils ne peuvent pas prendre des décisions importantes sans recourir à l'Assemblée. Ainsi, non seulement en droit, mais en fait, c'est toujours l'Assemblée qui détient le vrai pouvoir politique. Tout est discuté par elle : les plus grandes questions de politique extérieure et intérieure sont résolues par ses votes. Certes, ce n'est pas le gouvernement direct du peuple, mais il est évident que ce système constitue le mode de gouvernement représentatif le plus direct parmi ceux que contiennent les Constitutions actuellement en vigueur. C'est le gouvernement effectif de la représentation nationale. Au fond, le système d'Angora n'est qu'une réaction contre le régime parlementaire et le gouvernement de Cabinet.

Avec les modifications constitutionnelles de 1909, la Turquie avait accepté le principe de la souveraineté nationale et tous les organismes et les règles du régime parlementaire. Depuis lors, le gouvernement de Cabinet était pratiqué. Le parti Union et Progrès qui détenait la majorité s'était organisé à l'exemple des partis historiques anglais. Talat Pacha était grand vizir en sa qualité de chef de parti. Les revers de la Turquie, à la fin de la guerre mondiale, furent attribués surtout à l'omnipotence du Cabinet qui réduisit le Parlement à une inaction complète. L'application des principes acceptés en 1909 avait abouti à la toute-puissance du cabinet. D'autre part, après l'armistice de Moudros (1918), un courant réactionnaire, profitant des

conséquences maheureuses des modifications de 1909, se fit jour : il voulait retourner à la prépondérance de l'influence du sultan dans les affaires nationales. On parlait de « s'assembler autour du trône ». L'échec de la politique extérieure des partisans de cette réaction anéantit sa force.

Les tendances nettement absolutistes des Cabinets présidés par Damad Férid Pacha montrèrent un autre danger du système de Cabinet. Le trône, tout en se cantonnant dans sa sphère d'irresponsabilité, pouvait trouver facilement des gens capables de mettre en pratique ses tendances absolutistes en endossant la responsabilité établie par la Constitution de 1876-1909.

C'est après ces douloureuses expériences que la nouvelle Turquie se donna le système de gouvernement décrit par le Statut organique d'Angora du 20 janvier 1921.

Dans notre thèse, ainsi que nous l'avons déjà annoncé, nous voulons décrire ce mécanisme constitutionnel dont l'étude présente un grand intérêt, en nous appliquant surtout à rechercher quelle était la nature du Statut organique d'Angora.

La loi organique, dite de « Tech-Kilati-Essassié » (loi sur l'organisation fondamentale), qui est venue codifier l'organisation constitutionnelle de la nouvelle Turquie, déjà mise en pratique depuis le 23 avril 1920, a toutes nos sympathies. Nous n'allons pas jusqu'à prétendre qu'il n'y a rien à ajouter ni à modifier au nouveau système. Ce que nous avons voulu faire avant tout, c'est mettre en relief le Statut organique pour que sa véritable nature se dégagât nettement.

Pour nous, l'évolution constitutionnelle de Turquie, commencée en 1876, est arrivée par le système d'Angora

à son point le plus démocratique. S'écarter dorénavant de l'esprit de la loi organique ne serait qu'une réaction dangereuse pour l'évolution générale de la nation turque.

Dans notre étude, nous avons considéré surtout le côté objectif et nous avons essayé d'exprimer nos idées par l'exposé des faits. Pour pouvoir étudier la loi organique d'Angora, nous avons trouvé indispensable l'étude du mouvement constitutionnel de Turquie depuis 1876 et c'est à cette étude que nous avons consacré notre première partie. Dans un premier chapitre nous avons résumé les faits politiques qui ont précédé l'octroi de la Constitution du 23 décembre 1876 par le sultan Abud-Hamid II. Nous avons employé notre deuxième chapitre au résumé et à l'analyse de cette Constitution et aux événements qui ont suivi sa proclamation. Le troisième chapitre a été destiné à l'étude des modifications constitutionnelles de 1909 provoquées par la Révolution de 1908. Le dernier chapitre de cette partie est occupé par l'étude des modifications des articles 7, 35 et 43 de la Constitution ottomane qui eurent lieu en 1911.

Ainsi, nous avons pu arriver à l'étude de notre principal sujet, à la loi de Tech-Kilati-Essassié (loi organique d'Angora). Le premier chapitre de la deuxième partie est le résumé des faits qui ont précédé la formation et la réunion de la grande Assemblée nationale de Turquie. Il fallait entamer l'étude détaillée de la loi organique : ce qui fait l'objet des chapitres suivants.

Dans le deuxième chapitre de cette partie, nous avons étudié le principe de la souveraineté nationale sous toutes ses formes en même temps que la question du pouvoir exécutif et celle du pouvoir législatif.

Dans le troisième chapitre nous avons décrit la composition et les attributions de l'Assemblée pour étudier ensuite dans le quatrième le rôle des mandataires exécutifs de l'Assemblée et enfin la situation juridique du président de l'Assemblée.

Notre conclusion contient nos observations en ce qui concerne l'ensemble du mouvement constitutionnel en Turquie et l'étude de la loi organique d'Angora.

Le 12 novembre 1922.

PREMIÈRE PARTIE

Le mouvement Constitutionnel en Turquie.

CHAPITRE PREMIER

Avant la Constitution de 1876.

Avant la Constitution de 1876 l'empire ottoman était une monarchie absolue. Le sultan, en même temps kalife de tous les Musulmans, détenait toute la souveraineté entre ses mains. En fait, cet absolutisme avait abouti à une désorganisation de tous les pouvoirs de l'Etat. Par suite de l'anarchie qui régnait dans l'armée, l'empire ottoman n'était plus en mesure pour soutenir une guerre. Le traité de Koutchouk-Kâinardji (21 juillet 1774) qui cédait aux Russes des points importants de la presqu'île de Crimée, garantissait l'autonomie des principautés du nord du Danube et assurait aux Grecs la protection de la Russie, fut la manifestation la plus frappante du déclin de l'empire ottoman. On comprit la nécessité de réorganiser l'armée. Mais ce n'était pas une tâche facile. Les Janissaires tenaient en leurs mains tous les postes importants de l'Etat. C'étaient eux qui détrônaient les sultans et qui faisaient nommer les

grands vizirs à leur choix. Le sultan Sélim III (1789) commença cette réforme par des mesures peu importantes. Malgré la Révolution française qui avait secoué tout l'Occident, on ne pensa point à étendre les réformes sur le terrain constitutionnel. Bien qu'à plusieurs reprises des révoltes contre la personne des sultans aient éclaté, la dynastie ottomane régnante depuis la fondation de l'empire conservait une grande influence. Pour les Ottomans, des prétentions constitutionnelles contre le trône paraissent inconcevables. Comment expliquer autrement le manque de revendications constitutionnelles lors des détronements ? Sur le terrain constitutionnel, les droits politiques du peuple n'existaient pas. Ceci explique d'une manière fort simple l'accaparement par les janissaires de tous les pouvoirs. Les adversaires des réformes sentant les dangers que leur faisait courir cette politique modérée du sultan Sélim III, le détrônèrent (1807).

Mais l'idée de réforme avait déjà des partisans sincères. A l'instigation des amis du sultan détrôné, un général, Alemdar Moustapha Pacha, avec une petite armée marcha sur Constantinople et détrôna le remplaçant de Sélim III. Celui-ci fut assassiné par les réactionnaires pendant ces troubles. Le sultan Mahmoud II, en montant sur le trône (1808), nomma Alemdar Moustapha Pacha grand vizir. Mais au bout de quelques mois, les janissaires l'assassinèrent. Le 16 juin 1826, le sultan réussit à abolir le corps des janissaires. La nouvelle armée (le Nizami Djédid) fut fondée. C'était un grand pas vers le progrès. Le sultan Mahmoud était un vrai réformateur. Mais d'une part, les réactionnaires et, d'autre part, les Russes et la révolte de Mehmed Ali, gouverneur de l'Egypte, l'empêchèrent d'en-

treprendre des réformes plus complètes et de donner à l'empire ottoman une Constitution à la manière occidentale. Dans toute l'évolution libérale de la Turquie on constatera toujours les mêmes entraves des ennemis extérieurs et des réactionnaires pour contrecarrer l'effort de rénovation.

Malgré ces difficultés de toutes sortes, le sultan réformateur continua ses efforts de réorganisation. Un journal officiel fut créé sous le titre de *Moniteur ottoman* et, changement significatif, le grand vizir reçut le titre de premier ministre (bach-vékil).

Après la mort du sultan Mahmoud, sous le règne de son fils, le sultan Abdul Médjid, le grand vizir Réchid Pacha, pour mettre un terme à la désorganisation intérieure, fit promulguer l'édit de Kul-Hané (1839), dit Tanzimat, qui signifie proprement « organisation ». Cet édit désigne dans l'histoire ottomane la période des réformes administratives qui s'étend jusqu'à la fin du règne du sultan Aziz (1876).

Le « Tanzimat » proclamait les droits essentiels de tous les citoyens ottomans sans exception de religion ni de race. L'acte de Kul-Hané, tout en annonçant d'importantes innovations, telles que l'adoption d'un système régulier et uniforme d'impôts et la conscription militaire, ne changeait en rien les limites et les attributions de l'Etat. Selon les apparences, il ne visait qu'à l'administration proprement dite. Mais en annonçant les droits des citoyens, il fut le prélude d'une Constitution. Dans ce cadre étroit, comme le dit Engelhardt, dans son ouvrage *La Turquie et le Tanzimat*, il renfermait une pensée féconde en proclamant la nécessité et la promesse d'une amélioration de la condition civile des citoyens de l'Empire. « Les Institutions nationales, disait l'édit de Kul-Hané, doivent désormais

garantir à nos sujets une parfaite sécurité quant à leur vie, leur bonheur et leur fortune. » Malgré ces affirmations, on était encore assez loin d'une véritable Constitution. Après l'acte de Kul-Hané parut un règlement créant un *conseil chargé d'élaborer des projets de loi*. On publia aussi un recueil de lois pénales qui interdisait l'application sans formalités judiciaires de la peine de mort et défendait la confiscation et l'usurpation des biens des particuliers.

Depuis le Tanzimat, le contact des Turcs avec l'Europe et surtout avec la France s'est accru. La jeunesse turque et les hommes politiques qui vinrent en Europe désirèrent posséder les mêmes droits politiques que les citoyens européens. Ce fut le commencement du mouvement Jeune-Turc. Mais pour que le mouvement pût prendre un caractère bien prononcé, il fallut attendre les dernières années du règne du sultan Aziz. Le peuple vivait encore loin de l'idée de liberté politique. Rien dans la littérature et dans la philosophie ne le préparait à participer à la direction de l'empire. D'autre part, la Turquie était composée d'éléments qui pour la plupart étaient hostiles à l'empire, ce qui contribuait à ralentir l'ardeur des novateurs. Mais les changements politiques survenus en Occident ne cessaient de faire impression sur eux. En outre, les considérations politiques et diplomatiques de l'empire ottoman intervenaient encore pour leur faire désirer davantage les libertés politiques.

Les révoltes fomentées par la Russie se succédèrent et attirèrent l'attention de toute l'Europe sur les affaires d'Orient. Deux jeunes littérateurs, Chinasi et Namik-Kémal, dans le journal *Tasviri-Efkîar* commencèrent à préparer l'opinion publique aux idées libérales. Le règne

du sultan Aziz prit fin par une révolution (1876). Le sultan Mourad, l'espoir des libéraux, monta sur le trône. Ce fut un délire de liberté, mais le jeune sultan tomba malade, à la grande consternation des libéraux et fut remplacé, après trois mois de règne, par le sultan Abd-ul-Hamid (31 août 1876).

Bien que le nouveau sultan eût en horreur les idées libérales, l'influence des ministres tels que Midhat et Omer Ruchdi Pachas était encore assez grande. Les révoltés de Serbie, malgré l'aide de la Russie, avaient perdu la bataille d'Alexinatch. L'élan des troupes turques fut arrêté par la Russie qui imposa un armistice, et une conférence internationale se réunit à Constantinople. C'est à ce moment que Midhat Pacha réussit à faire octroyer au nouveau sultan une Constitution (23 décembre 1876). Mais avant la proclamation de cette Constitution, une *instruction provisoire* (28 octobre 1876), fut envoyée à toutes les provinces. L'importance de cette *instruction* est double : elle montre d'abord, quel était le point de vue des gouvernants concernant l'organisation politique du pays avant la proclamation de la Constitution de 1876, et ensuite, elle contient le mode de recrutement de la Chambre des députés de 1877-1878 qui se réunirent après la proclamation de la Constitution.

Cette *instruction provisoire* commençait par cet article premier :

« L'Assemblée (Medjlissi-Oumimi, Conseil général), est divisée en deux sections (Dâiré). La première est composée des délégués qui seront élus d'après le système qui a été admis par la population de toutes les nationalités.

Les attributions de cette section sont : la haute surveil-

lance des recettes et des dépenses et l'équilibre du budget de l'Etat, la délibération sur toutes les lois et règlements de l'empire. Le nombre des membres de cette section sera 120 au minimum. Leur réunion durera du 1^{er} (13) décembre jusqu'à la fin de février, soit trois mois. La prolongation du terme de la session dépend de Sa Majesté le sultan.

Les membres seront complètement renouvelés à chaque période de trois ans. A cet effet, le tiers des membres sera changé chaque année et remplacé par d'autres par voie d'élection. Cette section du Conseil général prend le nom de « Medjlissi Méboussant » Conseil ou Chambre des députés.

Art. 2. — Les membres de la seconde section seront choisis et nommés par le gouvernement impérial. Leurs attributions consistent à reviser les décisions et les lois qui seront votées par la Chambre des députés, à les confirmer ou à les rejeter, ou enfin à les renvoyer à la Chambre des députés pour qu'elles soient modifiées et amendées. Ils se conformeront à ce sujet au règlement spécial qui limitera leurs pouvoirs. Le nombre des membres de cette section sera de 30 au minimum et de 50 au maximum.

Cette section du Conseil général est nommée Medjlissi-Ayan (Chambre des notables). La date de sa réunion sera fixée par une ordonnance de Sa Majesté le sultan.

Selon l'article 3 de cette instruction provisoire du 28 octobre 1876, le règlement définissant le mode d'élection des députés de la Chambre par les sujets des diverses nationalités de l'empire ottoman, sera élaboré et promulgué. En attendant cette promulgation et afin de ne pas perdre de temps, un mode spécial d'élection est adopté pour l'année 1876. Les députés des provinces, pour cette

année 1876, seront élus par les membres des conseils d'administration, des chefs-lieux des provinces, des départements et des arrondissements. Ces conseillers ayant été élus par la population seront considérés comme les représentants naturels du peuple.

En ce qui concerne la capitale, l'article 7 de l'Instruction provisoire prescrivait le mode d'élection suivant : La capitale avec sa banlieue sera divisée en vingt circonscriptions électorales. Chaque circonscription nommera deux délégués (*vékil*) qui éliront les députés de Constantinople et de la banlieue. Le choix de ces délégués se fera de la manière suivante : Une commission composée des notables sera formée dans chaque circonscription électorale. Les habitants mâles de cette circonscription, sujets ottomans, *propriétaires*, ayant atteint l'âge de 25 ans seront appelés à désigner les deux délégués qui recevront le mandat d'élire les députés. Après cette formalité ceux qui auront obtenu la majorité des voix seront nommés délégués de la circonscription électorale. Les délégués qui seront ainsi choisis par les vingt circonscriptions de la capitale et de la banlieue éliront les députés et le Conseil d'Etat procédera à la vérification des bulletins.

On voit que dans cette première loi (à sa manière) électorale, le principe censitaire est accepté selon le système anglais qui adoptait comme principe de cens non l'impôt, mais la propriété et la location. Et d'autre part, aux provinces, les conseils qui jouaient le rôle de collèges électoraux étaient composés en majorité de fonctionnaires et en partie des dignitaires ecclésiastiques et de délégués des habitants désignés, en fait, par l'administration.

CHAPITRE II

La Constitution de 1876.

La Constitution ottomane du 23 décembre 1876 (le 7 Zilhidjé 1293) contenait 119 articles (1). Quelles sont les caractéristiques de cette Constitution ?

I. — Le principe de la souveraineté nationale n'est pas accepté. L'article 3 est très explicite sur ce point : « La souveraineté ottomane qui réunit dans la personne du souverain, le kalifat suprême de l'islamisme, appartient à l'aîné des princes de la famille ottomane », et l'article 4, en le complétant, ajoute que « le sultan est le souverain ». Ces stipulations constituent un contraste frappant avec la Constitution belge, qui fut une des sources dont puisèrent les rédacteurs de la Constitution de 1876. La Constitution belge proclame expressément dans son article 25 : « Tous les pouvoirs émanent de la nation. Ils sont exercés de la manière établie par la Constitution. »

Bien qu'elle s'étend longuement sur les droits des Ottomans, la Constitution de 1876 est octroyée par le sultan et les Ottomans ne sont pas encore considérés comme des « citoyens » mais comme les « sujets » du sultan. C'est une preuve de plus que la souveraineté ne réside pas dans le peuple, mais qu'elle est détenue par le sultan.

(1) On trouvera le texte complet de la Constitution de 1876 dans l'*Annuaire de la législation étrangère*, année 1876, page 507.

II. — L'article 5 déclare le sultan irresponsable et sa personne sacrée. De telle sorte, la Constitution affirme une des règles essentielles de la monarchie parlementaire. Mais ce qui, dans le système parlementaire, rend sans inconvénients cette irresponsabilité, c'est que les ministres, en fait seuls détenteurs du pouvoir exécutif, sont responsables envers le Parlement. Bien que l'article 30 de la Constitution de 1876 parle de la responsabilité des ministres : « les ministres sont responsables des faits ou actes de leurs gestions », ce n'est que leur responsabilité pénale et civile des actes de leurs gestions. Il ne peut signifier la responsabilité politique des ministres envers le Parlement, telle qu'elle est pratiquée dans les pays parlementaires. Certes, l'article 35 peut être considéré établissant un mode atténué de la responsabilité politique : « en cas de rejet par un vote motivé de la Chambre des députés, d'un projet de loi pour l'adoption duquel le ministère croit devoir insister, Sa Majesté le sultan ordonne dans l'exercice de sa souveraineté, soit le changement du Ministère, soit la dissolution de la Chambre à charges de réélection des députés dans le délai fixé par la loi » mais cette responsabilité politique des ministres n'est pas aussi complète et dégagée qu'elle est, en général, dans le système de gouvernement parlementaire. Car, dans le cas du rejet d'un projet de loi par la Chambre, le sultan peut, tout en conservant les ministres, dissoudre la Chambre. Cette prérogative du sultan peut rendre la responsabilité dont nous parlons, en quelque sorte problématique. Donc, il est évident qu'il existe une différence assez notable entre la situation du monarque d'un Etat parlementaire, par exemple, telle que la Belgique et le sultan de Turquie.

Cette conception d'irresponsabilité est contraire aux principes islamiques qui déclarent la responsabilité des gouvernants comme une base constitutionnelle du gouvernement musulman. Aux Etats-Unis, le président a effectivement tout le pouvoir exécutif, et il est, par contre, responsable envers la nation. En France, la Constitution du 7 septembre 1848 acceptait, nettement, la responsabilité du président de la République. Ces Constitutions étaient plus conformes que l'article 5 de la Constitution ottomane de 1876 à l'esprit du droit constitutionnel islamique. Le mot « sacré » lui-même est contre les préceptes islamiques qui n'acceptent pas qu'un homme, quel qu'il soit, considéré considéré comme sacré.

III. — Les prérogatives du souverain, ainsi qu'elles sont déterminées dans l'article 7 sont à peu près les mêmes qu'eurent tous les monarques des monarchies tempérées. On peut les rapprocher aux prérogatives qu'avaient le roi de France avec la Charte de 1814 et l'empereur d'Allemagne avant 1918. Le sultan, selon l'article 7, a les prérogatives suivantes : il nomme et révoque les ministres, il confère les gardes, les fonctions, il fait frapper les monnaies, il conclut les traités avec les puissances, il déclare la guerre, et il fait la paix, il commande les armées de terre et de mer, il fait exécuter les dispositions religieuses et les lois. Il fait des règlements d'administration publique. Il remet ou commue les peines prononcées par les tribunaux criminels. Il convoque et proroge l'Assemblée générale; il dissout, s'il le juge nécessaire, la Chambre des députés, sauf à procéder à la réélection des députés.

IV. — La liberté individuelle est déclarée absolument inviolable. Nul ne peut, sous aucun prétexte, subir une

peine quelconque que dans les cas déterminés par la loi et suivant les formes qu'elle prescrit. Théoriquement cet article constitue un grand progrès quant à la sécurité des citoyens de l'empire, mais il est complètement mis en échec par l'article 113 qui donne au sultan le droit d'expulser les Ottomans hors de la frontière. Dans tous les pays, le droit d'expulsion n'est employé que contre les étrangers indésirables, et n'est pas applicable aux nationaux. On peut condamner à mort un citoyen du pays mais on ne peut pas l'expulser hors du territoire sans violer les principes élémentaires du droit naturel.

V. — Le droit de chaque Ottoman d'exprimer librement ses pensées par la voie de la presse est accepté, mais dans les limites de la loi. Par conséquent ce droit politique reste à la merci du pouvoirs législatif et du pouvoir exécutif.

VI. — La liberté d'association dans un but politique n'est pas énumérée parmi les droits cités à l'article 13. En France aussi la Révolution n'avait point donné aux citoyens le droit d'association qu'elle considérait comme une atteinte à la liberté des citoyens. Il fallut attendre jusqu'en 1901 pour que les associations politiques eussent la personnalité juridique. Toutefois, ceci n'empêcha pas les partis politiques de se fonder. Mais la privation du droit d'association pouvait rendre en Turquie l'exercice des droits publics octroyés, tout à fait illusoire.

VII. — La partie qui concerne les droits publics des Ottomans est muette sur le droit de vote. C'est une des lacunes de la Constitution de 1876. L'article 66 est le seul à parler du droit de vote et il dit seulement que le scrutin secret sera la règle pour l'élection des députés. Selon ce même article, une loi spéciale déterminera le mode d'élec-

tion. Le suffrage universel est loin d'être accepté. On est à la complète discrétion du pouvoir exécutif.

VIII. — Un Conseil des ministres est institué. Mais il ne constitue pas un Cabinet dont les membres sont choisis par le président du Conseil. Les ministres ne sont pas solidaires entre eux. Le sultan peut révoquer le président du Conseil, c'est-à-dire le grand vizir, sans qu'il soit obligé de changer les autres ministres. L'article 28 traite des délibérations du Conseil des ministres qui doivent être soumises à la sanction impériale. Ceci montre clairement que les ministres ne sont que les agents exécutifs du sultan. Ce droit de sanction du souverain sur les décisions du Conseil des ministres est répété dans l'article 29. En principe les ministres n'ont aucun pouvoir politique. Leur compétence est surtout administrative. D'ailleurs, les ordres du sultan n'ont pas besoin de contre-seing ministériel pour être exécutés, nulle part dans la Constitution de 1876 on ne rencontre le principe parlementaire qui exige le contre-seing d'un ministre pour que l'ordre du monarque soit exécutoire. La Charte de 1814 ne contenait non plus le principe de contre-seing. Ainsi qu'on le sait ce principe est un des produits de l'évolution constitutionnelle anglaise et constitue une entrave à l'absolutisme d'un monarque. Le même principe est accepté dans la Constitution française de 1791 : « Aucun ordre du roi ne pourra être exécuté s'il n'est signé de lui et contresigné par un ministre ou ordonnateur du département. » C'est la même formule qui fut adoptée à peu près par la loi constitutionnelle du 7 février 1875, article 3. Chacun des actes du président de la République doit être contresigné par un ministre. On peut conclure que dans la Constitution de 1876 le principe de responsa-

bilité politique n'était stipulé que dans l'article 35, qui, comme nous l'avons vu, est très limitée.

Quant la mise en accusation des ministres par la Chambre des députés, selon l'article 31 de la Constitution, ceci n'a point un caractère politique; c'est tout simplement une garantie pour la protection de la Constitution.

IX. — L'article 36 donne au sultan le droit de prendre des dispositions ayant force de loi lorsque le Parlement ne se trouve pas réuni. Selon le même article, les dispositions ainsi prises doivent être soumises à la ratification du Parlement dès qu'il est réuni. Malgré cette restriction, le sultan peut tout faire grâce au premier paragraphe de l'article, et elle n'empêche point le sultan d'être tout puissant pendant que le Parlement n'est pas réuni.

X. — Selon l'article 98, les députés peuvent poser des questions aux ministres mais la Chambre n'a pas à émettre de vote.

Dans le régime parlementaire ces questions orales posées par les députés ne sont pas suivies du vote d'un ordre du jour, mais les députés conservent le droit de demander la transformation de leurs questions en interpellations et dans ce dernier cas le ministère peut être mis en minorité. Donc, la nature du droit de question accordé en 1876 aux députés ottomans n'est pas la même que celle du droit de question dans un régime parlementaire et puisque c'est leur seul pouvoir politique, on voit jusqu'à quel point leurs attributions de cet ordre ont été restreintes. Les députés n'ont ni le droit d'interpeller les ministres, ni le droit de faire des enquêtes parlementaires.

XI. — L'article 77 donne, ainsi que nous l'avons vu, au sultan le droit d'abrégé la session parlementaire soit

en ajournant sa convocation, soit en clôturant la session. Par suite, le sultan est le maître des jours de l'Assemblée.

XII. — Les membres du Parlement doivent prêter serment au souverain, alors que celui-ci en montant sur le trône ne prête pas serment de respecter la Constitution.

XIII. — L'initiative d'une loi ou de la modification d'une loi déjà existante, appartient seulement aux ministres. Les sénateurs et les députés peuvent demander une nouvelle loi ou la modification d'une loi existante, mais le sultan est libre d'accéder ou non à leur vœu. C'est le même système qu'instituait en France la Charte de 1814. L'article 16 de cette Charte disait :

« Le roi propose la loi »

et l'article 19 le complétait et déclarait :

« Les deux Chambres ont la faculté de supplier le roi de proposer une loi sur quelque objet que ce soit et d'indiquer ce qu'il leur paraît convenable que la loi contienne. »

Ainsi qu'on le voit dans « l'initiative » de M. Michon, les Chambres de la Restauration ont grandement usé de ce moyen, et, en fait, elles finirent par se comporter comme si elles avaient le droit d'initiative législative. Elles proposaient des projets rédigés article par article, et le ministère avait coutume de les prendre toujours en considération. Si la Constitution de 1876 avait été appliquée, peut-être les députés ottomans auraient-ils usé du même moyen.

XIV. — L'article 59 déclare que la police des Chambres est exercée par leur président. Mais cette mesure de protection pour les assemblées est inefficace car le président de la Chambre et le président du Sénat sont nommés par le sultan. Il est vrai que d'après l'article 77 le président et les deux vice-présidents de la Chambre seront choisis par le

sultan sur une liste de neuf candidats élus par la Chambre elle-même. C'est encore ici une ressemblance avec la Charte de 1814 dont l'article 43 déclare que « le président de la Chambre des députés est nommé par le roi sur une liste de cinq membres présentés par la Chambre. » Mais de cette manière le monarque a, dans les affaires intérieures des assemblées, une influence directe par le président qu'il choisit.

XV. — Nous trouvons une analogie entre le système de la Constitution italienne et l'article 62 de la Constitution ottomane qui fixe les différents groupes de dignitaires qualifiés pour être sénateurs. Le roi d'Italie peut choisir les sénateurs parmi vingt et une catégories. C'est encore le même système qui est pratiqué en Espagne. Mais le contre-seing ministériel, nécessaire en Italie et en Espagne, n'étant pas exigé par la Constitution de 1876, cette restriction devient complètement inutile. Le sultan pourra nommer ses sénateurs, même ses chambellans. On trouve également une ressemblance assez forte entre l'article 64 de la Constitution de 1876 et l'article 26 de la Constitution française de 1852. Ainsi que nous l'avons déjà indiqué, selon l'article 64, le Sénat examine les projets de loi ou de budget qui lui sont transmis par la Chambre des députés. Si au cours de l'examen il relève une disposition contraire aux droits du sultan, à la liberté, à la Constitution, à l'intégrité de l'empire, à la sûreté intérieure et à la défense de la patrie ou aux bonnes mœurs, il le rejette définitivement par un vote motivé ou il le renvoie accompagné de ses observations à la Chambre des députés en demandant qu'il soit amendé ou modifié dans le sens de ses observations. L'article 26 de la Constitution de 1852 déclare :

« Le Sénat s'oppose à la promulgation :

« 1° Des lois qui seraient contraires ou qui porteraient atteinte à la Constitution, à la religion, à la morale, à la liberté des cultes, à la liberté individuelle, à l'égalité des citoyens devant la loi, à l'inviolabilité de la propriété, au principe de l'inviolabilité de la magistrature;

2° De celles qui pourraient compromettre la défense du territoire. »

Malgré cette ressemblance, il y a une différence en ce sens que le Sénat ottoman doit examiner les projets de loi votés par la Chambre et qu'il peut les rejeter et les renvoyer avec ses observations tandis que le Sénat français ne fait que s'opposer à la promulgation de la loi. Mais c'est le même désir de renforcer la situation du chef de l'Etat contre les courants populaires qui a dicté de part et d'autre ces deux articles.

XVIII. — Nous constatons encore le désir de restreindre autant que possible les droits populaires dans l'article 72 qui oblige les électeurs à choisir leurs députés parmi les habitants de la province à laquelle ils appartiennent.

XIX. — D'après l'article 119, le sultan a le droit de déclarer l'état de siège d'une manière à peu près absolue. Il peut ainsi réduire facilement à néant les droits du peuple garantis par la Constitution de 1876.

* * *

En résumé on peut dire que la Constitution de 1876 n'était qu'une Constitution de transition de la monarchie absolue à la monarchie parlementaire. A côté de restrictions et de lacunes qui pouvaient souvent mettre son fonctionnement en échec, elle contenait les fondements véritables d'une réglementation libérale. Un sultan éclairé et

ferme eût pu s'en servir pour rénover l'empire; mais ce ne fut pas de la sorte qu'agit le sultan Hamid.

Les élections de la Chambre eurent lieu conformément à l'instruction provisoire du 16-28 octobre 1876. Les sénateurs furent nommés par le sultan. Mais celui-ci devenait chaque jour plus audacieux et commençait déjà à réaliser ses desseins absolutistes. Il destitua Mihahat Pacha et usa contre lui de l'article 113 de la nouvelle Constitution qui donnait au sultan le droit d'expulser les indésirables hors du territoire. Le 19 mars 1877 le Parlement fut réuni. Le 9 avril la Russie déclara la guerre à la Turquie. Le Parlement ne continua pas moins son travail législatif et discuta le projet de loi électorale que nous étudierons dans le troisième chapitre, car les élections législatives, après la révolution turque de 1908, eurent lieu conformément à ce projet. Mais le sultan ne trouvant pas la Chambre assez docile, bien qu'elle fût des plus soumises, prononça sa dissolution (juillet 1877) et une nouvelle Chambre fut élue. Les élections eurent lieu de la même manière que pour la première Chambre. L'armée turque se trouvait dans une situation difficile devant l'armée russe qui marchait sur Andrinople. Cela provoqua un grand émoi à la Chambre et quelques députés osèrent interpeller le gouvernement. Dans un Conseil de couronne, un député ayant osé critiquer le sultan en sa présence, la Chambre fut aussitôt dissoute (4-14 février 1878). Pendant trente ans le sultan cessa de convoquer la Chambre des députés. La salle de réunion des séances de cette Chambre au ministère de la Justice, à Constantinople, fut fermée et les pigeons firent leurs nids sur les bancs des députés. Après le traité de Berlin (1878), la Constitution ne fut plus appliquée. Durant trente ans ce fut un absolutisme sans bornes.

CHAPITRE III

La Révolution de 1908 et les Modifications Constitutionnelles de 1909.

Après le traité de Berlin quelques lois assez importantes, comme la loi sur la procédure civile et pénale, furent promulguées et devaient être soumises plus tard à l'approbation du Parlement. Mais ces lois gardèrent ce caractère provisoire jusqu'en 1909 et on ne vit le nom du Parlement figurer que sur les en-têtes de ces textes. Mais surtout après la guerre de 1897 contre la Grèce où les armées turques victorieuses furent obligées de se retirer des contrées qu'elles avaient reconquises, le mécontentement commença à se manifester malgré l'absolutisme et la terreur qu'il faisait régner. On accusait le sultan d'être faible envers les puissances étrangères et on mettait en avant la nécessité de recourir aux élections pour réunir le Parlement.

Les élèves de la Faculté de médecine fondèrent un comité révolutionnaire nommé « Progrès et Union », mais ce comité fut vite découvert et les affiliés furent aussitôt exilés dans les parties lointaines de l'empire. Néanmoins, parmi les officiers, l'idée nouvelle se propageait. L'impuissance où se trouvait le sultan Hamid de refuser le contrôle des puissances pour les trois provinces (Vilayets) de Monastir, de Kossona et de Salonique (1902), avait fait de la troisième armée turque (Salonique et Monastir) un

foyer révolutionnaire. L'empereur de Russie et le roi d'Angleterre voulurent étudier ensemble la question d'Orient à Réval (1908). La troisième armée turque se révolta et proclama le rétablissement de la Constitution de 1876 (le 23 juillet 1908). Le Comité « Union et Progrès », qui fonctionnait déjà secrètement, commença à faire paraître des proclamations déclarant le rétablissement de la Constitution dans tout l'empire. Le sultan accepta le fait accompli. Le glas de l'absolutisme était sonné. Il fallait élire une nouvelle Chambre. Mais le gouvernement hésita sur le mode d'élection des députés. On voulut d'abord régler les élections d'après l'instruction provisoire que nous avons étudiée au deuxième chapitre. Mais c'était un mode de recrutement suranné et contraire à l'esprit libéral de la Révolution. Finalement le gouvernement fut obligé d'appliquer le projet de loi électorale proposé par le gouvernement de 1876 et modifié par le Parlement de 1877-1878.

On peut résumer l'économie de ce projet de la manière suivante : les élections s'effectuent par département (Sandjak) constituant une circonscription électorale. Chaque commune (Nahié) doit constituer une section de vote. Chaque département nomme autant de députés qu'il possède de fois 50.000 habitants du sexe masculin, sujets ottomans. Les fractions égales ou supérieures à 25.000 comptent pour 50.000.

N'ont pas de droit électoral :

- 1° Les mineurs de vingt-cinq ans;
- 2° Les individus qui ont été privés de leurs droits civils et politiques;
- 3° Ceux qui ont obtenu ou qui revendiquent une natio-

nalité étrangère ou qui jouissent d'une protection étrangère;

4° Les faillis non réhabilités;

5° Les interdits;

6° Et enfin ceux qui ne payent à l'état aucune espèce d'impôt direct.

Le principe censitaire est donc accepté. Le principe censitaire peut être appliqué de deux manières : la première est le système adopté par la Constitution française de 1791 qui exclut seulement les indigents; la seconde est le système en vigueur sous la Restauration et sous la monarchie de juillet qui consiste à exiger de l'électeur le paiement d'une certaine somme d'impôts : le cens (300 ou 200 fr.). C'était le premier système qui était adopté par le projet de loi de 1877. Il n'excluait que les indigents et tous ceux qui payaient le moindre impôt direct pouvaient prendre part au vote.

Sont inéligibles à la Chambre des députés les sujets étrangers et les sujets ottomans qui jouissent temporairement d'une protection étrangère, ceux qui ne savent pas la langue turque, les personnes âgées de moins de trente ans, celles qui au moment de l'élection se trouveraient au service personnel d'autrui, les faillis non-réhabilités, les interdits, les individus notoirement connus comme étant de mauvaise vie et mœurs, les individus privés de leurs droits civils et politiques, ceux qui revendiquent une nationalité étrangère.

L'article de la Constitution selon lequel les électeurs doivent choisir leurs députés parmi les habitants des provinces auxquelles ils appartiennent est reproduit dans le projet. Les fonctionnaires de l'Etat sont éligibles, mais s'ils

acceptent le mandat de député, ils doivent renoncer à leur emploi. Les ministres ne sont pas soumis à cette règle. Les élections ont lieu à *deux degrés*. Il est nommé un délégué ou électeur du deuxième degré pour 500 électeurs primaires.

Les élections de 1908 eurent lieu conformément à ce projet.

Après avoir donné ainsi une idée sommaire de ce projet de loi électorale de 1877, nous résumerons les faits qui ont précédé les modifications constitutionnelles de 1909. Les partis politiques n'existaient pas. Le Comité « Union et Progrès » seul était influent. Ses partisans furent partout élus députés.

Le sultan nomma les nouveaux sénateurs en les choisissant, sur la proposition du grand vizir Kiamil Pacha, parmi les personnages ayant occupé de hautes fonctions. La plupart furent des anciens ministres, gouverneurs généraux et commandants d'armées.

La première session du Parlement fut ouverte le 17 décembre 1908. Les dissentiments entre les partisans de l'ancien régime et les révolutionnaires causèrent une révolte dans les casernes de Constantinople. Cette révolte fut réprimée par « l'armée de liberté » venue de Salonique qui détrôna le sultan Abdul Hamid, le 27 avril 1909. Son frère, Réchad-Effendi lui succéda, sous le nom de Mehmed V. Après ces événements, la Chambre et le Sénat furent d'accord pour modifier la Constitution de 1876.

L'article 116 de la Constitution de 1876 indiquait que la Chambre et le Sénat devaient procéder séparément à la revision de la Constitution et que la majorité des deux tiers du nombre de ses membres était nécessaire ainsi que

la sanction du sultan. Ces principes furent respectés par le Parlement dans l'accomplissement de cette revision. Vingt et un articles furent modifiés, un fut supprimé et trois articles nouveaux furent ajoutés. D'autres articles restaient encore à reviser, mais ceux qui avaient été déjà votés, ayant été considérés comme les plus importants, furent immédiatement promulgués le 4 septembre 1909. Nous avons cru nécessaire, en raison de leur importance, de citer ici les modifications constitutionnelles qui réalisaient les aspirations de trente années de revendications nationales et instaurait le régime parlementaire.

*
* *

Ce qui caractérise l'esprit des modifications constitutionnelles de 1909, c'est l'acceptation du principe de la souveraineté nationale. Dans la constitution de 1876, les députés n'avaient même pas le droit d'initiative législative. Les ministres n'étaient non plus responsables devant eux et ils ne pouvaient les mettre en minorité. Par les modifications de 1909, les députés acquièrent ces droits très importants au point de vue de la souveraineté nationale. Etudions successivement les modifications apportées à la Constitution de 1876.

1° *Le serment du monarque.* — Le monarque doit prêter serment de respecter les prescriptions de la loi religieuse et de la Constitution et d'être fidèle à la patrie. C'est une obligation qui a un caractère solennel lui faisant dès son avènement sentir sa situation constitutionnelle vis-à-vis de la nation. Désormais le monarque n'est plus le souverain de la Cons-

titution de 1876 : il est lié totalement vis-à-vis de la nation par un contrat qu'il a solennellement accepté.

2° *Les droits du sultan.* — On peut, parmi les droits du sultan, en distinguer de deux sortes :

a) Ceux qui sont nécessairement exercés conformément aux désirs de la majorité des députés représentés par les ministres.

b) Ceux que le sultan peut exercer malgré cette majorité. Mais s'il peut exercer ces derniers droits en s'opposant à la volonté de la majorité de la Chambre, il lui est impossible de contrarier la volonté de la nation solennellement manifestée par les nouvelles élections.

Il faut, en effet, distinguer l'opinion de la majorité du Parlement, en conflit avec les ministres représentant le point de vue du trône, de l'opinion de la nation.

Les droits que le sultan peut exercer contre le vote de la Chambre sont :

1° Le droit de demander une nouvelle délibération des projets de lois votés par le Parlement;

2° Le droit de dissolution.

Mais avant d'expliquer ces droits du sultan contre le vote du Parlement, nous devons parler du gouvernement de Cabinet qui exerce tous les droits du sultan. Le gouvernement parlementaire est expressément accepté. Selon l'article 27 modifié, le sultan nomme seulement le grand vizir et le cheih-ul-islam (chancelier des affaires religieuses), et c'est le grand vizir qui choisit et propose les autres ministres que le sultan confirme dans leurs fonctions. Les ministres sont responsables devant la Chambre des députés solidairement de la politique générale du Cabinet et individuellement des actes concernant leur département

ministériel. Ces principes du gouvernement parlementaire sont nettement exprimés dans l'article 30 modifié. D'ailleurs, l'article 38 est plus clair encore : le ministre qui, à la suite d'une interpellation est l'objet d'un vote de défiance rendu à la majorité des voix, se retire. Si le vote de défiance a été rendu contre le président du Conseil (le grand vizir), le Cabinet tout entier tombe. On ne pouvait être plus explicite pour affirmer les règles du système parlementaire. Ainsi on peut saisir le fond du mode de gouvernement prescrit par les nouvelles modifications constitutionnelles. Le Cabinet constitué par le grand vizir doit avoir la confiance de la Chambre. Donc, la nécessité pour le sultan de désigner comme grand vizir celui qui pourra avoir cette confiance est évidente. C'est le système parlementaire accepté par la plupart des Etats modernes. En dernier lieu la décision est toujours entre les mains des électeurs. Par conséquent les droits du sultan énumérés dans l'article 7 modifié sont en réalité des droits de la majorité parlementaire.

Certes, les partis politiques n'étant pas organisés en Turquie comme ils le sont en Angleterre et en Belgique, le sultan, s'il est un personnage intelligent et habile, peut jouer un grand rôle dans le cadre des droits décrits par l'article 7. Mais quoi qu'il en soit, l'esprit du système parlementaire qui peut être résumé dans l'adage « le roi règne, mais ne gouverne pas », est accepté complètement par la revision constitutionnelle de 1909.

Nous sommes maintenant en mesure de parler des droits du sultan qu'il peut à la rigueur exercer contre l'opinion de la majorité parlementaire :

I. Droit de demander une nouvelle délibération des

projets de loi votés par le Parlement. Suivant l'article 34 modifié, le sultan doit dans le délai de deux mois ou bien sanctionner les projets de loi votés par le Parlement et soumis à son approbation, ou bien les retourner au Parlement pour y être l'objet d'une nouvelle délibération. Pour être votée la loi renvoyée ainsi au Parlement doit, lors de cette seconde délibération, réunir une majorité des deux tiers des voix. La Constitution de 1876 donnait au sultan un droit de sanction illimité.

En ce qui concerne ce droit de sanction des chefs d'Etat envers les projets de loi votés par le Parlement, on peut trouver quatre systèmes :

1° *Système anglais*. — Le roi étant un des éléments constitutifs, sa participation est nécessaire pour la formation des lois tout autant que le vote des deux Chambres. Mais ceci se change en un simple vote absolu. Cette prérogative de la couronne, considérée jadis comme importante, est tombée en désuétude avec le développement du gouvernement parlementaire. En 1767, la reine s'opposa au *scotch militia Bill*. Mais c'est le dernier exemple. Depuis lors jamais le monarque n'a répondu aux bills votés par le Parlement ces mots traditionnels par lesquels il refusait son assentiment : « Le roi avisera » ;

2° *Système américain*. — D'après l'article 2 de la section 7 de la Constitution du 17 septembre 1787, tout bill qui aura passé à la Chambre des représentants et au Sénat devra, avant de devenir loi, être présenté au président des Etats-Unis qui a le droit de le renvoyer devant les Chambres pour qu'il soit examiné une seconde fois. Mais si les deux tiers des voix séparément, n'est pas acquis dans les deux Chambres, le projet ne peut être adopté. Les prési-

dents de Etats-Unis ont beaucoup utilisé cet article. Plusieurs projets non acceptés par le président de la République ne purent devenir lois. C'est le veto suspensif.

3° *Système français.* — En France, la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875, dans son article 7, institue un autre mode de veto :

« Le président de la République promulgue les lois dans le mois qui suit la transmission au gouvernement des lois définitivement adoptées. Il doit promulguer dans les trois jours les lois dont la promulgation par un vote exprès dans l'une ou l'autre Chambre aura été déclarée urgente ». Dans le délai fixé pour la promulgation, le président de la République peut, par un message motivé, demander aux deux Chambres une nouvelle délibération qui ne peut être refusée.

Il y a une différence entre la prérogative du président des Etats-Unis et celle du président de la République française. Lorsque le président aux Etats-Unis, oppose son veto à un bill voté par le Congrès, ce bill revient bien aux Chambres pour être de nouveau discuté, mais il ne peut passer d'une façon définitive que s'il réunit une majorité des deux tiers des voix dans chacune d'elles. Dans la nouvelle délibération que le président de la République française peut demander aux Chambres, pour que la loi soit votée à nouveau, il suffira qu'elle obtienne la majorité simple dans l'une et l'autre Chambre, comme lors de la première délibération.

4° *Système allemand.* — Selon l'article 73 de la Constitution allemande, une loi votée par le Reichstag doit être, avant sa publication, soumise au référendum si le président

du Reich, dans le délai d'un mois en décide ainsi. Une loi dont la publication, sur la motion d'un tiers au moins du Reichstag, ainsi qu'il est stipulé dans l'article 72 de la même Constitution, est ajournée, doit être soumise au référendum populaire si la demande est faite par le vingtième des électeurs. Et complétant le système décrit par l'article 73, l'article 74 déclare : « Le Reichstag peut opposer son vote aux lois votées par le Reichstag. Le veto doit être déposé près le gouvernement du Reich dans le délai de deux semaines à partir du vote définitif par le Reichstag, et appuyé de motifs au plus tard dans ces deux semaines qui suivent. En cas de veto, la loi est présentée au Reichstag pour une nouvelle décision. Si alors un accord ne s'établit pas entre le Reichstag et le Reichsrat, le président du Reich peut, dans le délai de trois mois soumettre l'objet du conflit à un référendum populaire. Si le président ne fait pas usage de ce droit, la loi est considérée comme n'étant pas en état. Si la décision du Reichstag a été prise à la majorité de deux tiers, le président dans le délai de trois mois, doit publier la loi telle qu'elle a été votée par le Reichstag ou ordonner un référendum.

L'article 54 de la Constitution ottomane de 1876 dans sa forme modifiée, accepte le système décrit par la Constitution américaine : le veto suspensif. Mais il faut noter que le président des Etats-Unis a plus de pouvoir effectif que le sultan, le gouvernement parlementaire n'étant pas accepté par la Constitution américaine. Donc, en comparaison du droit du président des Etats-Unis, le droit du sultan a moins d'importance. Si les ministres ne sont pas de son avis, ils peuvent donner leur démission et en face de cette situation le sultan ne peut que recourir à la dissolution, et cette der-

nière arme n'est pas facilement maniable par le souverain suivant les dernières modifications constitutionnelles.

II. Le *droit de dissolution* qui consiste à renvoyer les députés devant leurs électeurs, constitue, dans les monarchies constitutionnelles, le moyen le plus sûr de connaître les véritables désirs de la nation. C'est la plus effective prérogative de la couronne, et c'est en même temps l'un des rouages les plus importants du système parlementaire. Mais, selon les modifications de 1909, le sultan ne possède l'exercice de ce droit que d'une façon très restreinte. En France, l'article 5 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875 exige que le président de la République obtienne l'assentiment du Sénat avant de dissoudre la Chambre des députés. C'est à cette solution que s'est ralliée la Constitution ottomane. Mais elle ne s'est pas arrêtée là : elle est allée encore plus loin : le consentement du Sénat ne peut être demandé que dans le cas où deux ministères consécutifs seront entrés en conflit avec le Parlement ainsi que le prescrit l'article 35 modifié. De telle sorte, le droit de dissolution lui-même, seul attribut effectif du souverain, est considérablement affaibli. On voit très nettement, bien que la Constitution ottomane ne comporte pas, comme la Constitution de la France révolutionnaire, d'une façon expresse, le principe de la souveraineté nationale, elle n'en contient pas moins les conséquences essentielles du système de la souveraineté nationale.

III. Le *contre-seing ministériel*. — La Constitution de 1876 n'exigeait pas de contre-seing ministériel qui est prescrit par toutes les Constitutions des Etats de monarchies constitutionnelles.

La modification apportée à l'article 30 comble cette

lacune fondamentale, car le contre-seing ministériel, qui met en jeu la responsabilité politique des ministres, est la condition primordiale de l'efficacité de l'action des députés élus par le peuple.

Suivant l'esprit de l'article 30, toutes les ordonnances impériales doivent être contresignées par les ministres. Du moment qu'on avait accepté le régime parlementaire, on ne pouvait pas ne pas accepter une de ses conditions essentielles. En résumé, tous les droits du sultan ne peuvent s'exercer que sous la condition de l'acceptation de sa responsabilité par un ou plusieurs ministres.

IV. *Initiative d'une loi nouvelle.* — Les membres du Parlement ont dorénavant les mêmes droits d'initiative législative de son importance, puisque dans le système parlementaire d'attendre toutes les propositions législatives de la part des ministres. Eux-mêmes pourront au contraire faire des propositions de lois. D'ailleurs, une fois le gouvernement parlementaire accepté, le droit d'initiative perd une grande partie de son importance, puisque dans ce système parlementaire l'esprit de discipline du parti qui détient le pouvoir exige que les membres du Parlement laissent de préférence aux ministres l'exercice de l'initiative législative. Mais malgré cette considération, le législateur voulut assurer à chaque membre du Parlement une complète liberté pour l'initiative législative. (Article 53 modifié.)

V. *Le président de la Chambre.* — Le président de la Chambre, ainsi que ses vice-présidents seront élus par la Chambre elle-même, dit l'article 77 modifié. C'est l'abolition du système qui consistait à faire nommer les présidents de la Chambre par le sultan parmi les candidats présentés par la Chambre. Le mode de désignation accepté

par la revision de 1909 est déjà pratiqué dans toutes les assemblées parlementaires qui ont le droit incontestable d'élire leur bureau.

VI. *Les libertés individuelles.* — La liberté de presse et d'association ne peut désormais en aucune façon être soumise à la censure préventive. Les Ottomans ont dorénavant le droit d'association politique à condition que les associations formées par eux ne soient pas contraires aux mœurs ou n'aient pas pour but de porter atteinte à l'intégrité territoriale de l'empire ottoman, de changer la forme de la Constitution et du gouvernement, d'agir contre les dispositions de la loi constitutionnelle ou enfin de séparer politiquement les divers éléments ottomans.

VII. *Les lettres.* — Les documents et lettres confiés aux bureaux de poste, d'après le nouvel article 119, ne pourront être ouverts sans une décision du juge d'instruction ou du tribunal.

CHAPITRE IV

Les Modifications Constitutionnelles de 1912.

Dans la Chambre des députés ottomane, après la déclaration de guerre à la Turquie par l'Italie, l'opposition contre le parti « Union et Progrès », prit une telle vigueur que le ministère présidé par Saïd Pacha, émanation de ce parti, fut contraint d'envisager la dissolution de la Chambre. Ainsi que nous l'avons déjà vu, pour pouvoir dissoudre la Chambre, l'article 35 modifié exigeait que deux Cabinets successifs soient entrés en conflit avec elle. Tout en désirant créer un conflit, le Cabinet de Saïd Pacha ne voulait pas donner l'impression qu'il était en minorité dans la Chambre. Il trouva opportun de proposer la revision de quelques articles de la Constitution. Il était certain qu'il n'obtiendrait pas la majorité de deux tiers nécessaire pour la revision de la Constitution, car le nombre des opposants s'était encore accru à la Chambre. Mais ce serait alors le conflit exigé par la Constitution. Et d'autre part il n'était pas moins certain qu'il obtiendrait la majorité absolue, de telle sorte le pays n'aurait pas l'impression que le ministère avait été mis en minorité. Le Cabinet proposa la modification des articles 7, 35 et 43.

Voici quels furent les textes proposés par le Cabinet Saïd Pacha :

Art. 7. — « Le sultan peut dissoudre la Chambre des députés conformément à l'article 35, suspendre ou pro-

roger la session, à condition que l'ajournement ou la prorogation n'excède pas en durée la moitié d'une session ordinaire et que la session soit complétée dans le courant de l'année parlementaire. »

Art. 35. — « En cas de conflit entre le ministère et la Chambre des députés, si le ministère insiste sur sa façon de voir et si la Chambre repousse catégoriquement une seconde fois le projet de loi litigieux, le souverain est libre de destituer les ministres ou de dissoudre la Chambre, à condition de procéder à l'élection d'une nouvelle Chambre dans les trois mois qui suivront.

« La Chambre ne peut être dissoute plus d'une fois au cours d'une session. Il n'est pas obligatoire de prendre l'avis du Sénat pour la dissolution de la Chambre. »

Art. 43. — « Les deux Chambres du Parlement se réuniront sans invitation chaque année au commencement du mois de novembre, et, s'il y a eu une prorogation de session, au terme fixé par cette prorogation, la session est ouverte par iradé impérial. La durée de la session qui est de six mois, est clôturée également par iradé. En cas de dissolution de la Chambre des députés, la session de la nouvelle Chambre qui se réunit quatre mois après, est une session extraordinaire d'une durée de deux mois, qui peut être prolongée, mais pas prorogée ».

Ainsi que nous l'avons vu, la Constitution de 1876 contenait le droit de dissolution du souverain d'une manière absolue. Avec les modifications de 1909 ce droit avait été affaibli. Le droit de dissolution pouvant comporter des conséquences graves pour la souveraineté nationale, on voulait empêcher le souverain d'en user avec trop de facilité. Mais par les modifications apportées à la Constitution,

les attributions de la Chambre étaient devenues plus nombreuses et plus étendues. Elle aurait pu devenir omnipotente. Au cas où elle n'aurait plus représenté la véritable volonté nationale, il ne restait plus aucun moyen effectif pour dégager cette volonté. Dans le système parlementaire le droit de dissolution est destiné à faciliter la manifestation de la volonté nationale. Quelquefois, la différence entre l'opinion de la nation et celle de la Chambre des députés devient des plus frappantes. Si la Constitution ne contient pas le droit de dissolution d'une façon suffisamment maniable par le souverain, elle est forcément condamnée à être violée. La plupart des nations ont senti le besoin de faciliter autant que possible l'exercice de ce droit de dissolution. La tendance générale des Constitutions a été de rendre aisé l'exercice de la dissolution par le souverain. Et, encore une fois, il faut noter que ce droit, qui en apparence semble renforcer les prérogatives du monarque, n'est en réalité que le plus grand signe de respect envers la souveraineté populaire. Le droit de dissolution n'est pas le droit d'abolition du Parlement : c'est le droit et même le devoir du chef d'Etat de demander l'arbitrage des électeurs entre l'opinion du Parlement sortant et celle du trône. C'est la nation qui décide en dernier ressort.

Donc, en proposant les articles 7, 35 et 43 ainsi que nous venons de le montrer, le gouvernement de Saïd Pacha agissait conformément aux principes du système parlementaire universellement acceptés par le droit constitutionnel de l'Europe contemporaine.

Toutefois, le gouvernement n'allait pas jusqu'à demander le rétablissement pur et simple du droit de dissolution. Il acceptait encore qu'un conflit entre le ministère et la

Chambre soit nécessaire pour que la dissolution devienne possible. De la sorte, le sultan n'obtenait pas le droit de dissoudre la Chambre pendant les vacances parlementaires. Cette conception aussi s'opposait à l'esprit du système parlementaire qu'avait accepté la Turquie par les modifications de 1909. Le conflit est une procédure qui n'est pas sans présenter des dangers pour la sécurité intérieure d'un pays. Le Gouvernement pour pouvoir dissoudre la Chambre devra se présenter devant elle et constater, ou feindre de constater un conflit. Cette nécessité constitutionnelle peut provoquer des troubles. Bien que le gouvernement de Said Pacha désirât la suppression du consentement du Sénat et l'interdiction de dissoudre la Chambre plus d'une fois au cours d'une même session, il restait encore assez loin de la réalisation complète du principe d'équilibre des pouvoirs sur lequel est basé le système parlementaire.

De son côté, la proposition concernant l'article 43 complétait les modifications commencées en 1909 en vue de fortifier la situation constitutionnelle de la Chambre. Dorénavant les deux Chambres se seraient réunies de plein droit, sans attendre la convocation du sultan.

Ainsi, le pouvoir exécutif obtenait le droit de dissolution qui lui permettait de se soustraire à la domination de la Chambre, en même temps que la Chambre devenait à son tour plus indépendante envers le Cabinet.

L'Opposition de la Chambre ottomane de 1909-1911, tout en réservant son point de vue en ce qui concerne le principe constitutionnel, attaqua le gouvernement surtout au point de vue politique, et dans le discours de ses membres nous n'avons rien trouvé qui puisse nous intéresser par rapport à notre étude.

L'opposition refusait d'accepter les modifications proposées par le gouvernement. Mais le désir de celui-ci était réalisé. La Chambre était en conflit avec le ministère, ainsi que l'exigeait l'article 35 de la Constitution. Le gouvernement donna sa démission pour faire jouer le mécanisme institué par la Constitution. Le sultan chargea de nouveau Saïd Pacha de former le Cabinet. Sitôt que celui-ci fut constitué, le grand vizir vint à la Chambre et insista pour l'acceptation des modifications proposées précédemment. La majorité accepta comme la première fois. Mais au point de vue constitutionnel, ceci n'étant pas suffisant, le conflit entre la Chambre et le gouvernement était dûment constaté.

Saïd Pacha demanda au Sénat au nom du sultan le consentement nécessaire pour dissoudre la Chambre et l'obtint. La Chambre fut aussitôt dissoute (décembre 1911). Une nouvelle Chambre réunie le 18 avril 1911 vota les modifications proposées par le gouvernement.

DEUXIÈME PARTIE

La loi sur l'Organisation fondamentale d'Angora

(20 janvier 1921)

CHAPITRE PREMIER

Événements qui ont produit la loi organique.

Après l'armistice de Moudros (30 octobre 1918), les Cabinets qui se succédèrent au pouvoir en Turquie, ne réussirent pas à conclure la paix avec les alliés. Le 15 mai 1919 les Grecs débarquèrent en Asie-Mineure. Ce fut une nouvelle guerre contre la Turquie. Le ministère présidé par Damad Férid Pacha donna sa démission. Mais c'est encore lui qui fut chargé de constituer un cabinet d'union nationale comprenant des hommes de tous les partis.

Le nouveau ministère protesta à plusieurs reprises contre le débarquement des Grecs en Asie-Mineure. Damad Férid Pacha fut convoqué à Paris, mais il n'y obtint aucun résultat. Un sentiment de révolte gonfla le cœur des Turcs et

au moment où Damad Férid Pacha se débattait à Paris espérant encore obtenir quelque soulagement par des moyens diplomatiques, Moustapha Kémal Pacha, le défenseur des Dardanelles, gagnait l'Asie-Mineure et commençait à préparer le mouvement national. Le peuple, malgré les souffrances qu'il avait endurées pendant la guerre mondiale, se rendait compte de la nécessité de défendre le territoire national. Les notabilités des provinces orientales et quelques officiers supérieurs tinrent un congrès à Erzeroum (23 juillet 1919). On y décida de défendre la patrie par les armes.

Un deuxième congrès tenu à Sivas (le 4 septembre 1919) le suivit, l'idée de résistance nationale était représentée par un Comité formé des délégués de toutes les provinces et présidé par Moustapha Kémal Pacha.

Déjà, avant la réunion de ces congrès, la résistance avait été organisée par les réunions de Nazilly et de Baliressik et la défense nationale contre les Grecs, avait commencé. Un peu plus tard, en exécution des décisions prises aux Congrès d'Erzeroum et de Sivas, il fut créé dans chaque commune des comités de défense nationale. Mais Damid Férid Pacha rentra de Paris et se débarrassa de son Cabinet de concentration en donnant sa démission et forma un nouveau Cabinet hostile au mouvement national. Il crut voir dans ce soulèvement national une intrigue politique. Le jour où les forces nationales s'approchèrent de Constantinople, il fut obligé de donner sa démission. (le 6 septembre 1910).

Le nouveau cabinet, formé par Ali Riza Pacha, ancien ministre de la Guerre, procéda aussitôt à de nouvelles élections. Le Parlement fut réuni à Constantinople (janvier 1920). Les seules conditions de paix acceptables par la

Turquie furent formulées le 28 janvier 1920 dans un pacte national. Le 16 mars 1920, les Anglais occupèrent militairement Constantinople et le 4 avril le ministère de Salih Pacha, de tendance nationaliste, fut remplacé par un ministère Damad Férid Pacha (4 avril 1921) qui prononça la dissolution de la Chambre et, en faisant paraître les sentences religieuses (fetva) signées par le Cheih ul Islam, déclara rebelle Moustapha Kémal Pacha. Mais ce dernier en Asie-Mineure et Djaffer-Tayar-Bey à Andrinople, n'acceptèrent pas ce gouvernement établi à l'aide d'une occupation étrangère.

Les Anglais arrêtaient des députés tels que Réouf-Bey, ex-ministre de la marine, mais sur l'invitation de Moustapha Kémal Pacha, les députés de la Chambre dissoute s'assemblèrent à Angora en se réunissant aux nouveaux élus du peuple (23 avril 1920) et formèrent la Grande Assemblée Nationale de Turquie qui se déclara détentrice de la souveraineté nationale.

La nouvelle Assemblée nomma comme son président, Moustapha Kémal Pacha pour toute la durée de ses travaux, fixée jusqu'à réalisation du pacte national.

La Grande Assemblée nationale, comme nous allons longuement l'étudier dans les chapitres suivants, détient entre ses mains toute la puissance nationale. Elle possède non seulement le pouvoir législatif, mais encore le pouvoir exécutif et le pouvoir judiciaire, car elle peut nommer ses membres, comme juges des « Tribunaux de l'Indépendance » qui sont chargés de juger les traîtres.

Voici le texte de la loi sur l'Organisation fondamentale, promulguée par l'Assemblée nationale siégeant à Angora, dans sa séance du 20 janvier 1921.

Dispositions fondamentales :

« ARTICLE PREMIER. — La souveraineté appartient à la nation sans réserve et sans condition. Le régime d'administration repose sur le principe suivant : le peuple décide de son sort directement et de fait.

« ART. 2. — Le pouvoir exécutif ainsi que le droit de légiférer résident dans la Grande Assemblée nationale, qui seule représente réellement la nation.

« ART. 3. — L'Etat turc est gouverné par la Grande Assemblée nationale et son gouvernement est intitulé : « Gouvernement de la Grande Assemblée Nationale de « Turquie. »

« ART. 4. — La Grande Assemblée nationale se compose des membres élus par les peuples des vilayets (provinces).

« ART. 5. — L'élection des membres de la Grande Assemblée nationale a lieu tous les deux ans. Le mandat des membres élus a une durée de deux ans; ces derniers peuvent être réélus. Jusqu'à la réunion de la nouvelle Assemblée, l'ancienne continue sa session. En cas d'impossibilité de procéder à de nouvelles élections la session de l'Assemblée ne peut être prolongée que d'un an. Chaque membre de la Grande Assemblée nationale n'est pas uniquement le représentant de sa province, mais aussi celui de la nation toute entière.

« ART. 6. — La Grande Assemblée nationale se réunit sans convocation, le 1^{er} novembre.

« ART. 7. — Les droits essentiels tels que l'exécution des dispositions du Chéri, la confection, modification et abrogation des lois, la conclusion de conventions et de traités de paix, l'appel à la défense de la patrie appartiennent à la

Grande Assemblée nationale. Dans la confection des lois et des règlements seront pris pour bases, les dispositions islamiques et les règles de droit les plus conformes aux besoins du peuple et aux exigences du temps, les coutumes et les mœurs. Les attributions et la responsabilité du Conseil des mandataires du peuple seront déterminées par des lois spéciales.

ART. 8. — Le gouvernement de la Grande Assemblée nationale gère les divers départements gouvernementaux par l'entremise des mandataires élus par l'Assemblée selon un mode établi par loi spéciale.

« Dans les affaires d'ordre exécutif, l'Assemblée donne des directives aux mandataires; le cas échéant, elle procède à leur remplacement.

« ART. 9. — Le président élu par la Grande Assemblée nationale en séance plénière est le président de cette Assemblée pendant une période électorale. En cette qualité, il est autorisé à ratifier les décisions du Conseil des mandataires et à signer au nom de l'Assemblée. Le Conseil des mandataires choisit un président parmi ses membres. Pourtant le président de la Grande Assemblée nationale est aussi de droit le président du Conseil des mandataires.

Administration.

« ART. 10. — La Turquie est divisée selon les nécessités géographiques et les relations économiques en vilayets et les vilayets en Cazas, ces derniers se composent de Nahîes.

Vilayets.

« ART. 11. — Dans les questions d'intérêt local, le vilayet a la personnalité morale et jouit d'autonomie. En

dehors de la politique générale intérieure et extérieure, des affaires du Chéri (la loi religieuse), de justice et d'ordre militaire, des relations économiques internationales, des impositions générales du gouvernement, et des cas intéressant plus d'un vilayet, la gestion et réglementation, d'après la loi à promulguer par la Grande Assemblée nationale de Turquie, les affaires se rapportent à l'Evkaf (fondations pieuses), aux Medressées (écoles religieuses), à l'Instruction publique, au Service sanitaire, à l'Economie locale, à l'Agriculture, aux Travaux publics et à l'Assistance sociale rentrent dans la compétence des Conseils des vilayets.

« ART. 12. — Le Conseil des vilayets se compose de membres élus par les vilayets. Leur période est de deux années. La durée de leur session annuelle est de deux mois.

« ART. 13. — Le Conseil du vilayet choisit parmi ses membres, un président qui est chef exécutif et un Conseil d'administration composé des membres nommés pour chaque département administratif. L'autorité exécutive appartient à ce Conseil qui siège en permanence.

« ART. 14. — Dans le vilayet, le vali est le représentant de la Grande Assemblée nationale. Le vali est nommé par le gouvernement de la Grande Assemblée nationale et appelé à gérer les affaires d'intérêt local et celles d'intérêt général de l'Etat.

Cazas.

« ART. 15. — Le каза est seulement une unité administrative et policière ne jouissant d'aucune personnalité morale. Sa gestion est dévolue à un kaymakam (sous-préfet), nommé par le gouvernement de la Grande Assemblée nationale et se trouvant sous les ordres du vali.

Nahiès.

« ART. 16. — Le nahié (commune) est une personnalité morale jouissant de l'autonomie dans la vie locale.

« ART. 17. — Le nahié possède un Conseil général, un Conseil administratif et un mudir (maire).

« ART. 18. — Le Conseil général du nahié se compose des membres élus directement par la population du nahié.

« ART. 19. — Le Conseil administratif et le mudir du nahié sont élus par le Conseil général du nahié.

« ART. 20. — Le Conseil général et le Conseil administratif du nahié possèdent les pouvoirs juridictionnel, économique et financier dont les étendues seront établies par des lois spéciales.

« ART. 21. — Le nahié est composé d'un ou plusieurs villages, de même une ville est un nahié.

Inspection générale.

« ART. 22. — Les vilayets (provinces) sont réunis d'après leurs relations économiques et sociales en des districts d'inspection générale.

« ART. 23. — Le devoir d'assurer en général l'ordre et la sécurité dans les districts d'inspection générale, l'inspection de tous les services administratifs ainsi que la coordination et le règlement des affaires communes aux vilayets situés sans le district d'Inspection générale sont confiés à l'inspecteur général. Les inspecteurs généraux contrôlent continuellement toutes les questions d'intérêt général de l'Etat et les attributions et décisions d'intérêt local. »

Article unique provisoire : Cette loi entre en vigueur à partir de la date de sa promulgation, mais la g. a. n. qui est actuellement en fonction maintiendra continuellement ses séances jusqu'à complète réalisation de son but sacré ainsi qu'il est stipulé dans l'article 1 de la loi sur le quorum.

CHAPITRE II

La souveraineté nationale et la question des pouvoirs.

Le principe qui dirige la vie politique de tous les peuples démocratiques est celui de la souveraineté nationale. Son affirmation dans les constitutions est une directive donnée aux divers pouvoirs de l'Etat. Donc nous trouvons très naturelle l'affirmation du principe même de la souveraineté nationale dans l'article premier de la loi organique d'Angora. Dans la Constitution de 1876, la souveraineté appartenait nettement au sultan ainsi que nous l'avons vu dans notre première partie. La représentation nationale n'avait même pas le droit d'initiative législative (article 53) et elle devait attendre les propositions des ministres qui n'étaient pas responsables devant elle. Par les modifications de 1909, toutes les conséquences de la souveraineté nationale furent acceptées. Toutefois le principe ne fut pas affirmé explicitement. Peut-être n'a-t-on pas voulu donner l'impression qu'on ne laissait aucune puissance au souverain régnant. Mais au fond la souveraineté nationale était complètement acceptée comme nous l'avons remarqué dans le troisième chapitre de notre première partie.

Depuis la guerre mondiale, ce principe a été appliqué pour la première fois dans de nombreux pays. La Turquie, en l'énonçant clairement, n'a fait que suivre

ce courant général. La guerre, en demandant des sacrifices énormes aux citoyens de chaque nation, leur donna en même temps un plus grand sentiment de leurs droits, et fortifia le désir de participer de plus près au maniement de leurs destinées, ce qui se traduisit par les diverses lois électorales élargissant le droit de vote. Cette tendance s'est surtout montrée dans la nouvelle Constitution allemande, dont l'article premier dit : « Le Reich allemand est une république. Le pouvoir politique émane du peuple. » Certes, le mot de souveraineté est plus absolu et plus explicite que le pouvoir politique, mais au fond l'idée est la même. La Turquie nouvelle voulut affirmer son ferme attachement aux principes libéraux qui se fortifièrent depuis la fin de la guerre mondiale. Déjà les souffrances des diverses guerres balkaniques et le progrès intellectuel des masses depuis la Révolution de 1909 avaient fait comprendre au peuple turc la nécessité de s'intéresser à la direction de ses destinées. Après l'armistice de Moudros, il est vrai qu'on parla de donner un peu plus de force effective au trône, mais ces idées ne réussirent à se propager. Le mouvement national turc était nettement démocratique. Et ainsi, lorsqu'après les événements que nous avons résumés dans le chapitre précédent, l'Assemblée nationale d'Angora se réunit, on pensa aussitôt d'affirmer le principe de la souveraineté nationale comme l'exigeait les événements politiques. D'autre part, les alliés avaient occupé Constantinople le 16 mars 1920. Le sultan et le gouvernement central y étaient cependant restés. Ainsi on se trouva à Angora, centre des organisations nationales pour la défense du territoire, en face d'une question constitutionnelle de toute première importance. La Constitution de 1876-1909 ne

contenait aucun article qui indiquait quelles dispositions devaient être prises au cas où la capitale serait occupée par les armées étrangères. Mais selon l'esprit constitutionnel, c'était à la nation toute entière que la souveraineté appartenait. Et la nation n'était effectivement représentée que par la partie non occupée de l'empire. Ces considérations guidèrent les députés dans leur affirmation de la souveraineté nationale.

L'article premier de la loi organique qui est le premier texte en Turquie déclarant solennellement la souveraineté nationale en fait immédiatement l'application à l'administration provinciale. Cette administration sera basée sur la décentralisation. On voit que la souveraineté nationale n'est pas comprise d'une manière restreinte, mais tout au contraire que l'on n'a vu aucun inconvénient à appliquer la décentralisation dans son esprit le plus large comme la règle essentielle de toute l'administration. Jusqu'à l'Assemblée d'Angora, les gouvernements successifs de la Turquie avaient eu peur de la décentralisation que l'on considérait comme pouvant aboutir à la dislocation de l'empire ottoman. La décentralisation est un système administratif où le gouvernement national, se bornant à diriger les services généraux, laisse la direction des services régionaux, locaux et spéciaux à des autorités sur lesquelles il ne se réserve qu'un pouvoir de contrôle. On décentralise par deux sortes de mesures. La première, consiste à rendre indépendant du pouvoir central en les recrutant soit par le système électif, soit par toute méthode autre que la nomination par le pouvoir central, les organismes chargés de la gestion des intérêts régionaux et locaux. La deuxième manière consiste à augmenter les attributions des autorités régionales ou

locales. On ne décentralise pas, au contraire, lorsqu'on se borne à accroître les attributions des agents locaux du pouvoir central, ceci n'est que la déconcentration. La loi organique d'Angora accepta au fond nettement les deux procédés du système de décentralisation. Les articles 10-21 de la loi donnent des explications sur cette application du régime de la souveraineté nationale. La Grande Assemblée nationale, en appliquant ainsi le principe de la souveraineté nationale facilitait la participation du peuple à l'administration locale et à la gestion de ses intérêts. L'homogénéité de la population de l'Asie-Mineure et le contact avec la démocratie russe ne furent pas sans influencer l'Assemblée dans cette voie libérale. Depuis l'armistice de Moudros (1918), la Turquie ne comprend plus que des territoires peuplés en majorité par des Turcs. On craignait auparavant que certaines provinces habitées en majeure partie par des non-turcs n'abusassent de l'autonomie qui leur aurait été accordée pour provoquer un mouvement séparatiste. Aussi le mot d'autonomie avait-il en Turquie une très mauvaise réputation. On détestait les deux mots « décentralisation » et d' « autonomie » parce qu'ils étaient le point de ralliement de tous les adversaires de l'empire ottoman. Mais une fois dégagé de toutes les nationalités aspirant à leur indépendance on accepta fermement ces principes si discrédités jusqu'alors. Au fond, le courant national turc est essentiellement libéral. En Turquie, à la différence des nations occidentales, on ne saurait séparer et encore moins opposer les deux mots de « nationalisme » et de « libéralisme ». Le développement de la nation turque a longtemps été entravé par le cadre de l'empire ottoman, qui, pour pouvoir subsister, épuisait les forces vitales des Turcs.

Depuis la proclamation de l'Etat national on voit coïncider le sentiment patriotique nationaliste avec le sentiment libéral. Si le contact avec les Soviets qui donne une grande place aux assemblées régionales pour l'administration locale, constitua un exemple impressionnant pour la nouvelle Turquie, la défense nationale contre les Grecs ne fut pas moins sans l'influencer à ce point de vue. C'était la première guerre dirigée par le peuple lui-même. Pour la première fois, la nation turque, défendant son existence contre les envahisseurs, avait confié sa direction à une Assemblée nationale. Comment ne pas trouver naturel qu'à son tour cette Assemblée montrât envers la nation la confiance nécessaire pour la laisser gérer ses affaires locales par ses élus directs ?

Mais en même temps que le système administratif, il fallait régler la question du pouvoir exécutif et celle du pouvoir législatif. Il ne suffisait pas d'énoncer le principe de la souveraineté nationale, il fallait encore le faire appliquer. Il était urgent de montrer le mode qu'on trouvait convenable pour la faire fonctionner. Ainsi qu'on le sait, il y a plusieurs manières pour mettre en pratique la souveraineté nationale.

- 1° Le gouvernement direct;
- 2° Le régime représentatif;
- 3° Le gouvernement direct et le régime représentatif combiné.

Le gouvernement direct n'est qu'une forme de gouvernement historique telle qu'elle était pratiquée dans l'ancienne Grèce, mais le gouvernement représentatif, c'est-à-dire le système politique qui consiste à déléguer aux repré-

sentants de la nation tout l'exercice de la souveraineté, n'est pas le seul mode de gouvernement appliqué de nos jours. Aux Etats-Unis et en Suisse, le système représentatif a été modéré par une combinaison avec le gouvernement direct. Le referendum et le droit d'initiative populaire ont permis de satisfaire le grand besoin, éprouvé de nos jours, de tempérer le fonctionnement du régime représentatif. La nouvelle Constitution allemande en est un exemple récent. La loi organique d'Angora n'accepte que le gouvernement représentatif, elle ne donne aucune place aux rouages du gouvernement direct, ni sous la forme de referendum, ni sous celle de l'initiative populaire. Pour l'article 2 de la loi organique, le pouvoir exécutif ainsi que le droit de légiférer résident dans la Grande Assemblée nationale qui, toujours selon le même article, seule représente réellement la nation. C'est un régime représentatif absolu où le pouvoir exécutif est entre les mains des représentants élus par la nation alors que dans le système parlementaire ces représentants n'ont, au point de vue exécutif, qu'à contrôler les ministres. Les membres de l'Assemblée d'Angora ont estimé que le principe de séparation des pouvoirs, surtout dans sa forme parlementaire du gouvernement du Cabinet, aboutit très naturellement à mettre une grande distance entre le peuple et ceux qui le gouvernent. Ainsi qu'on le voit dans le système d'Angora le gouvernement est, à un degré plus, rapproché de la nation. Angora n'accepte pas le principe de la séparation des pouvoirs aussi bien dans sa forme pratiquée aux Etats-Unis que dans sa forme d'équilibre des pouvoirs pratiqués par les monarchies et républicaines parlementaires. Il lui préféra l'unité des pouvoirs mais ne crut pas, pour des raisons pratiques et d'opportunité,

pouvoir aller jusqu'à l'application du referendum et de l'initiative populaire.

Dans l'article 2 de la loi organique on constate plusieurs points de droits importants tels que nous devons les étudier l'un après l'autre pour pouvoir montrer jusqu'à quel point on mit en pratique le principe de la souveraineté nationale :

Avec la loi organique, la Chambre des députés de la Constitution de 1876-1909, est remplacée par une grande Assemblée nationale composée d'une seule Chambre qui exerce à elle seule le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif. Chacune de ses décisions a force de loi, elle est souveraine au sens le plus complet du mot.

L'Assemblée d'Angora a tout pouvoir exécutif. Dans le système parlementaire, les Chambres, bien qu'elles aient le contrôle de l'exécution et de l'application des lois, n'ont en droit aucun pouvoir d'ordre strictement exécutif. Le principe de l'équilibre des pouvoirs, qui n'est que l'application modérée du principe de la séparation des pouvoirs, confiés chacun à des organisations séparées, est acceptée nettement par les Républiques les plus démocratiques. Les Etats-Unis, ainsi qu'on le sait, ont poussé le principe de la séparation des pouvoirs jusqu'à soustraire le pouvoir exécutif à tout contrôle parlementaire. Une seule restriction : selon la Constitution américaine (art. 2, section A), « le président aura le droit, par et avec l'avis et consentement du Sénat, de faire des traités, pourvu que les deux tiers des sénateurs s'y accordent et il proposera et par et avec l'avis et consentement du Sénat, il nommera les ambassadeurs, les autres ministres publics et les consuls, les juges de la Cour suprême et les autres fonctionnaires des Etats-Unis, dont le

mode de nomination n'est pas autrement réglé et qui seront établis par la loi. Mais le Congrès peut, par une loi, remettre ou aux cours de justice ou chefs de départements le droit de nommer tels fonctionnaires inférieurs pour lesquels il jugera convenable ». En fait, les sénateurs sont très influents pour la nomination des fonctionnaires fédéraux de leurs états respectifs, mais quant aux ministres, il est de tradition que le Sénat approuve le choix du président. Les ministres de cette grande démocratie ne sont pas responsables devant le Parlement, mais devant le président de la République.

Mais d'autre part, le principe des séparations et d'équilibre des pouvoirs, pratiqué dans la plupart des pays constitutionnels, n'est pas aussi absolument et vigoureusement appliqué qu'on le croit au premier abord. Nous n'irons pas jusqu'à dire que le gouvernement parlementaire n'est que le gouvernement d'une Assemblée. Certes, c'est le chef d'Etat, le détenteur du pouvoir exécutif, qui donne l'investiture au président du Conseil chargé de former le Cabinet. Mais le chef d'Etat n'est pas libre de nommer premier ministre qui bon lui semble. En France, par exemple, le premier acte du président de la République en cas de crise ministérielle, est d'appeler les présidents du Sénat et de la Chambre des députés et de s'entourer de leurs conseils pour choisir le futur chef de Cabinet. Même dans les monarchies constitutionnelles où les partis ne sont pas très disciplinés, le roi, avant de désigner le premier ministre, fait appel aux principaux personnages politiques qui ne sont que des parlementaires. N'a-t-on pas vu des monarques confiant la charge de former le Cabinet à des personnages qui leur étaient complètement antipathiques ? En ce qui concerne

les pays où les partis politiques sont mieux organisés, il va de soi qu'en fait, c'est le vote des députés appartenant à la majorité qui décide de la composition du ministère. Seul, dans les pays où les partis politiques sont faibles et disséminés, le chef d'Etat peut jouer un rôle prépondérant. Puisqu'il n'y a pas un personnage désigné par la volonté de la majorité, le chef d'Etat peut choisir celui qui est le plus près de ses tendances. En résumé, on peut dire que, malgré ces constatations indéniables, les Assemblées législatives des pays où est appliquée la séparation des pouvoirs, *en fait*, ne sont pas sans détenir, une partie du pouvoir exécutif. D'ailleurs, lorsqu'on étudie l'histoire politique de la France depuis la Révolution, on constate que la Convention tant qu'elle fut au pouvoir, la première Assemblée de 1848 jusqu'à la promulgation de la Constitution du 4 novembre 1848 et l'Assemblée nationale de 1871-1875 ont exercé le pouvoir exécutif plus ou moins complètement. Cette dernière Assemblée, tout en déléguant l'exercice du pouvoir exécutif à Thiers, n'en conserva pas moins le principe. Cet état de chose découlait d'une façon naturelle de la logique des événements. Le trône n'existe plus, on ne peut désigner un président suffisamment puissant, l'Assemblée se trouve obligé d'exercer tous les pouvoirs en face des dangers qui menacent le pays ou la Révolution.

Toujours selon l'article 2 de la loi organique d'Angora c'est l'Assemblée nationale qui détient tout le pouvoir législatif. Répétons-le : chaque décision de l'Assemblée est une loi. Ce n'est pas un texte de loi, mais seul le règlement intérieur de la Chambre des députés de Constantinople accepté provisoirement par l'Assemblée d'Angora pour son fonctionnement intérieur, qui oblige l'As-

semblée nationale à discuter et à voter au moins deux fois séparément chaque projet de loi. Nous trouvons dans l'histoire politique plusieurs reprises des Assemblées uniques qui détenaient le pouvoir législatif tout entier ainsi que l'Assemblée d'Angora. Selon la Constitution française du 3 septembre 1791, l'Assemblée nationale formant le corps législatif n'est composé que d'une Chambre et la Constitution délègue exclusivement au corps législatif le pouvoir et la fonction de proposer et décréter les lois. Le roi peut seulement inviter le corps législatif à prendre un objet en considération. C'est le retournement complet de la situation qui existait en Turquie sous le régime de la Constitution de 1876. Dans ce dernier cas c'est l'Assemblée qui demande au sultan de lui proposer une loi alors qu'en 1792 en France, c'est le roi qui demandait à l'Assemblée de voter la loi qu'il désire voir adopter. Selon l'article 20 de la Constitution française du 4 novembre 1848, la nation délègue le pouvoir législatif à une assemblée unique et par l'article 58, le président de la République n'a, en matière législative, que le droit de demander une deuxième délibération. Toujours selon la même constitution, à défaut de promulgation des lois par le président de la République dans les délais déterminés, il y serait pourvu par le président de l'Assemblée nationale. Et d'autre part, en fait, la Convention et l'Assemblée nationale de 1871-75 détenait aussi tout le pouvoir législatif.

Le Sénat n'a aucune place dans le système d'Angora. Il n'est pas explicitement aboli, mais il n'en est plus question. D'ailleurs, dans les Constitutions qui ont vu le jour après la guerre de 1914-1919, la poussée démocratique tend à restreindre les prérogatives des Chambres hautes. Ainsi, dans le projet de Constitution polonaise déposé par le gou-

vernement le 4 décembre 1919 devant ladite Constituante, le rôle de seconde Chambre est tenu par une « Garde des lois », composée : 1° de 30 membres par la diète au suffrage proportionnel, dans son sein ou en dehors parmi les membres de l'enseignement public; 2° de 30 membres choisis par le chef d'Etat. Cette Chambre, vis-à-vis des projets votés par la Diète, n'a qu'un droit d'opposition. Si elle ne l'exerce pas dans le délai de trente jours, le chef de l'Etat promulgue la loi. Si elle fait opposition, la loi est renvoyée à la Diète. Au cas où celle-ci maintiendrait son vote, le chef de l'Etat décide s'il doit ou non donner à la loi son caractère définitif. D'après la Constitution tchéco-slovaque du 29 février 1920 (art. 44) : « Un vote de la Chambre des députés, en cas de résolution divergente du Sénat, a force de loi lorsque la majorité absolue de la Chambre siégeant à la majorité de tous ses membres, rejette un projet de loi voté par la Chambre, le projet ne sera adopté que si la Chambre maintient sa résolution à la majorité des trois cinquièmes de tous ses membres. » Mais en sens inverse, le Sénat ne peut aussi facilement faire prévaloir sa volonté.

CHAPITRE III

La composition et les attributions de la Grande Assemblée Nationale.

La grande Assemblée nationale qui gouverne la Turquie se compose des membres élus par les peuples des vilayets (provinces). La loi organique d'Angora ne contient rien qui puisse guider le législateur futur dans l'élaboration de la loi électorale. C'est toujours le système électoral proposé par le gouvernement de 1877 et mis en application depuis 1908 qui est en vigueur. Les élections se font encore provisoirement suivant ce système. Depuis la Révolution de 1908 une nouvelle loi électorale n'a pu encore être élaborée et l'Assemblée d'Angora n'a pas eu le temps suffisant pour en préparer une. Le système électoral de 1877 que nous avons déjà étudié dans le troisième chapitre de notre première partie, n'est pas certes un système satisfaisant, loin de là; au contraire, il faut élaborer une loi électorale qui sera conforme aux sacrifices immenses des Turcs depuis la guerre de Tripolitaine et inspirée largement des nouvelles lois démocratiques qui virent le jour en Europe surtout depuis la fin de la grande guerre. Mais la conservation de l'ancien mode de recrutement de la Chambre des députés constitue une différence bien notable avec la Constitution soviétique qui, avec la Constitution suisse, fut quelque peu la source de la loi d'Angora. Selon la Constitution de la

République fédérative des Soviets de Russie (article 65) sont privées du droit électoral : a) les personnes qui emploient des salariés; b) les personnes qui vivent sur un revenu ne provenant pas de leur travail; c) les commerçants, les religieux. Rien de pareil dans la loi organique d'Angora. Ceci montre l'équilibre social de la Turquie qui est un pays de petites propriétés. Les crises sociales qui ont ébranlé plusieurs pays depuis la guerre mondiale n'eurent pas de répercussion en Turquie où les paysans possesseurs des terrains qu'ils cultivent n'ont point à former des réclamations sociales et des revendications politiques. Le pays n'étant pas un pays industriel, l'élément ouvrier n'a jamais eu une force politique suffisante pour lui permettre de proclamer la dictature du prolétariat. Le pays étant bien équilibré socialement, le droit de vote censitaire appliqué à rebours comme en Russie n'eut pas l'occasion de se faire jour.

Les élections des membres de la grande Assemblée nationale doivent avoir lieu selon l'article 5 de la loi organique tous les deux ans. Le renouvellement est intégral. Les membres sortant sont rééligibles. Jusqu'à la réunion de la nouvelle Assemblée nationale, l'ancienne continuera sa session. En cas d'impossibilité de procéder à de nouvelles élections, l'Assemblée peut prolonger la durée de ses travaux pendant un an au maximum. Chaque membre de la grande Assemblée nationale n'est pas uniquement le représentant de sa province, mais aussi celui de la nation entière. On peut nettement deviner le processus de l'évolution constitutionnelle de la Turquie. L'article 69 de la Constitution de 1876-1909 fixait la durée du mandat parlementaire à quatre ans. La loi organique voulant mettre une distinction bien prononcée entre l'ancienne Chambre des

députés et la grande Assemblée nationale, créée par elle, trouva plus conforme à la souveraineté nationale de raccourcir la durée du mandat représentatif. Ainsi, elle veut montrer l'importance qu'elle donne au principe de la souveraineté nationale, et d'autre part en instituant un mandat d'aussi courte durée elle veut, par des consultations populaires fréquentes, rendre inutile le droit de dissolution qui dans le système parlementaire contribue à dégager le véritable sens de la volonté nationale.

Le droit de dissolution n'existe pas dans la loi organique, et il ne peut exister car la grande Assemblée, détenant elle-même le pouvoir exécutif, il n'y a aucun organisme qui pourrait être chargé de l'exercer. Ce système ressemble quelque peu au système législatif de la Constitution française de 1791. Selon l'article 2 du chapitre premier de la Constitution de 1791, l'Assemblée nationale (même nom), formant le corps législatif est permanente et n'est composée que d'une Chambre. Elle sera formée tous les deux ans par de nouvelles élections. Chaque période de deux ans formera une législature. Le corps législatif ne pourra être dissous par le roi. La Constitution de 1791 délègue exclusivement au corps législatif le pouvoir de proposer et décréter les lois. Les analogies sont plus que frappantes. Ce qui nous intéresse spécialement ici, c'est que la Constitution de 1791 a remplacé le droit de dissolution par la réduction de la durée du corps législatif, et que le même système fut accepté par l'Assemblée d'Angora. Certes, la réduction de la durée du mandat des membres de l'Assemblée n'est pas en mesure d'assurer un bon rendement législatif. La première année, les députés ne sont pas encore, quoi qu'il arrive, familiers avec les travaux de la

Grande Assemblée qui, en même temps, a le pouvoir exécutif. C'est peu à peu qu'ils apprennent la procédure parlementaire. Ce n'est qu'après au moins une année, que le corps législatif peut réaliser des réformes d'une certaine importance et voter des lois suffisamment étudiées. Les dernières années des mandats législatifs passent toujours pour être occupées par des soucis électoraux. Ainsi, justement que les travaux de l'Assemblée commenceraient à être profitables qu'elle serait soumise à la réélection. Il faut que les députés, quand ils sont familiarisés avec le rôle qu'ils doivent tenir, aient au moins une année libre de soucis électoraux urgents. Donc en principe nous trouverions préférable d'allonger la durée du mandat législatif. Mais selon la loi organique, qui veut mettre en pratique d'une manière nouvelle les principes de la souveraineté nationale, le système de la réduction de la durée du mandat parlementaire à deux années est le seul équivalent à la non-acceptation du principe de dissolution, car, comme nous l'avons vu, si l'Assemblée n'a qu'une durée de deux années, la volonté du peuple pourra toujours se faire sentir sans qu'on ait besoin de dissolution. L'Assemblée, dans sa première année, sera encore sous ses impressions électorales, c'est-à-dire sous l'influence de son contact avec les électeurs, et la deuxième année elle devra penser toujours aux volontés de la masse électorale. Dans ces conditions, le droit de dissolution qui est nécessaire dans les démocraties à régime parlementaire pour permettre au peuple de manifester ses volontés, est devenu inutile d'une manière toute simple.

La loi organique accepte le principe de rééligibilité des députés, sur ce principe il n'y a aucune différence entre la Constitution de 1876-1909, et la loi organique. Mais la

contradiction est évidente entre les deux constitutions sur le point de la continuation des travaux de l'Assemblée sortante jusqu'à la réunion des membres nouvellement élus. La loi organique prescrit comme nous l'avons vu le système de la continuation des séances de l'Assemblée sortante jusqu'à la réunion de la nouvelle Assemblée. Quel a donc été le souci de la loi organique? Elle donne une très grande importance à la présence constante de l'Assemblée nationale. Elle est visiblement impressionnée par les événements politiques qui ont nécessité la permanence de la réunion de l'Assemblée actuelle. Mais nous considérerons comme assez difficile l'application de cette règle dans un temps normal, car il ne sera pas très commode aux députés qui penseront à leur réélection, d'assister aux séances de l'Assemblée sortante, et ce qui ajoute à la difficulté, c'est qu'il n'y a aucun moyen qui permette de les y contreindre et que, même, il est impossible de le faire, sans les placer dans un état d'infériorité vis-à-vis de leurs concurrents.

Une question non envisagée par la Constitution de 1876-1909 est résolue dans la loi organique. En cas d'impossibilité des élections, l'Assemblée ne peut être prolongée que dans un an. Mais les limites de cette impossibilité ne sont pas fixées. Il est évident qu'on ne peut pas attendre des solutions sur tous les points constitutionnels d'une loi mise à jour dans des circonstances difficiles que nous avons vues. Malgré cela, nous ne pouvons passer sans remarquer qu'il est nécessaire de fixer des limites à cette impossibilité. Ainsi la volonté nationale sera mieux respectée. On peut établir une liste des cas dans lesquels les élections pourraient être retardées et les pouvoirs de l'Assemblée prorogés au delà de la limite : cas de guerre ou d'invasion,

mais sur cette question il y a deux points encore que nous pensons devoir envisager :

1° Est-il conforme aux droits des électeurs de laisser à l'Assemblée elle-même le soin de prendre une décision sur sa durée et de lui donner un pouvoir d'appréciation sur les circonstances qui empêchent sa réélection ? Ne peut-on pas craindre que ceci ne soit de nature à contrecarrer l'expression de la volonté populaire ?

2° N'y a-t-il pas lieu de craindre que la fixation à une année de la limite de prorogation des pouvoirs de l'Assemblée ne contraigne celle-ci à un acte d'autorité ?

En ce qui concerne la première question différentes solutions peuvent venir à l'esprit.

I. — On peut penser que la plus juridique serait, par exemple, de charger la Cour de cassation de statuer sur l'état d'impossibilité de procéder aux élections. Mais nous affirmons volontiers qu'il n'y a un moyen plus dangereux pour discréditer un corps judiciaire que de le mêler de quelque manière que ce soit à la politique.

II. — On pourrait aussi créer un conseil mixte composé de délégués de l'Assemblée nationale et de la Cour de cassation, des Cours d'appel, des Universités, des syndicats agricoles et industriels, des représentants de tous les corps économiques et sociaux.

Pour que l'Assemblée puisse continuer ses travaux, il lui faudrait dans des cas difficiles obtenir l'assentiment d'un des organismes que nous avons envisagés, et surtout du dernier. Tous ces corps peuvent représenter l'opinion publique et peuvent apporter un grand appui moral à l'Assemblée nationale. Un corps composé selon cette dernière formule, dans le cas d'extrême nécessité, peut, à la rigueur, prolonger au delà

d'une année la durée du mandat de l'Assemblée nationale en fonction, car il est à craindre que, comme les crises passées, celles qui nécessiteront la prolongation de l'Assemblée ne prennent pas fin dans ce délai d'un an. Par conséquent il est préférable d'envisager une solution constitutionnelle pour la prorogation de plus d'un an de l'Assemblée. Ainsi on risquera moins de sortir de la légalité. Il est absolument nécessaire de trouver des mesures pratiques qui mettent la Constitution d'accord avec les intérêts de la nation. Il est évident qu'une société civilisée doit conformer ses actes aux lois qu'elle s'est librement données.

La grande Assemblée nationale se réunit de plein droit le premier novembre de chaque année. Différentes Constitutions se sont déjà occupées du mode de réunion des représentants de la nation. La loi d'Angora opte pour la réunion de plein droit. C'est le système accepté par la plupart des Constitutions démocratiques. La loi constitutionnelle française du 16 juillet 1875, sur les rapports des pouvoirs publics, dit dans son article premier :

« Le Sénat et la Chambre se réunissent chaque année le second mardi de janvier à moins d'une convocation antérieure faite par le président de la République ». C'est à peu près la même règle qui a été acceptée par la loi organique d'Angora à cette différence près que, détenant le pouvoir exécutif, il n'existe pas un organisme qui pourrait convoquer l'Assemblée. L'Assemblée pouvait craindre de tomber sous la dépendance de ses mandataires en leur remettant le soin de sa convocation.

Ayant ainsi terminé l'étude de la composition de la grande Assemblée nationale, passons maintenant à l'étude de ses attributions. L'article 7 de la loi organique les énu-

mère partiellement : Les droits essentiels tels que l'exécution du Chéri (les ordres de la religion), la confection, modification et abrogation des lois, la conclusion de conventions et traités de paix, déclarer la défense nationale, appartiennent à la grande Assemblée nationale. Dans la confection des lois et des règlements, seront prises pour bases les dispositions islamiques et les règles de droit les plus conformes aux besoins du peuple et aux exigences du temps, les coutumes et les mœurs. Les attributions et la responsabilité du conseil des mandataires du peuple seront déterminées par une loi spéciale. En principe, l'Assemblée détentrice de la souveraineté nationale, a tout le pouvoir exécutif et tout le pouvoir législatif. L'énumération de l'article 7 de la loi organique, qui n'a point un caractère limitatif, n'est qu'une application du principe proclamé dans l'article 2 de la loi d'Angora. De cette sorte toutes les matières qui peuvent être introduites dans le cadre du pouvoir législatif et exécutif sont dans la sphère d'attributions de l'Assemblée. Par exemple, le commandement en chef de l'armée appartient à l'Assemblée, parce qu'il est naturellement un des compléments nécessaires du pouvoir exécutif. Mais cette prérogative très importante de l'Assemblée n'est pas expressément déclarée par la loi organique. Il est clair par suite qu'en étudiant l'article 7 de la loi organique nous ne faisons qu'étudier une petite partie des attributs de la grande Assemblée nationale.

Ce qui frappe au premier abord dans cet article c'est l'écart complet qui existe au point de vue religieux entre la Constitution d'Angora et le régime soviétique qui va jusqu'à enlever aux religieux le droit de vote. La grande Assemblée nationale se donne comme mission tout d'abord l'exécu-

tion des prescriptions de la loi religieuse. En agissant ainsi, l'Assemblée ne reflète que le sentiment profond du peuple turc tout entier qui est lié à sa religion par des attaches indissolubles. Déjà la Constitution de 1876 avait déclaré que la religion de l'Etat est l'Islamisme.

Le principe donnant tout le pouvoir législatif à la grande Assemblée nationale est encore une fois répété dans l'article 7, ce qui laisse entendre la ferme décision de l'Assemblée de ne donner aucune place, surtout pour les affaires législatives, à une deuxième Chambre. Cette conception s'éloigne des systèmes allemands, suisses, américains, et même bolchevistes, et s'apparente peu à celle qui a présidé à l'instauration des corps législatifs de 1791 et 1793 (Convention), de l'Assemblée de 1848 et de celle de 1871. On voit nettement l'espace parcouru depuis 1876 : l'article 53 de la Constitution de 1876 ne donnait même pas aux députés le droit d'initiative législative. En 1920, les représentants du peuple turc vont jusqu'à s'approprier tout le pouvoir législatif.

Le droit de conclure la paix et les conventions internationales qui relèvent du pouvoir exécutif, est explicitement attribué à l'Assemblée. La loi organique ne veut laisser aucun doute sur l'étendue des droits de l'Assemblée. Ce n'est qu'une réaction naturelle contre les événements survenus depuis la dissolution du Parlement de Constantinople après l'occupation étrangère (16 mars 1920). D'ailleurs, selon même la constitution de 1876-1909, les traités quels qu'ils soient ne devenaient valables qu'après leur approbation par la Chambre des députés. C'est la tendance générale des Parlements de s'attribuer une large part pour l'élaboration et la ratification des traités en général.

Une des caractéristiques de la loi organique, c'est qu'elle n'emploie pas le mot de « guerre » lorsqu'elle parle du droit de l'Assemblée de recourir aux armes pour défendre le pays, elle trouve suffisant d'employer simplement le terme « droit de faire appel à la défense nationale ». Elle a voulu ainsi exprimer son intention de n'avoir jamais recours à des mesures militaires pour attaquer ses voisins, mais elle a envisagée seulement le cas où elle serait contrainte d'y recourir pour défendre l'intégrité du territoire national et le libre exercice des droits du peuple turc.

C'est toujours dans l'article 7 que la loi donne des directives aux futurs législateurs en ce qui concerne l'élaboration des lois et des règlements. Voici de quelles directions ils devront s'inspirer :

- 1° Les principes juridiques islamiques conformes aux usages du peuple et aux exigences du temps;
- 2° Les règles de droit ayant les mêmes qualités;
- 3° Les mœurs et les coutumes.

Avant d'analyser ces trois points, il est nécessaire d'indiquer que ce n'est pas dans la loi organique que ces principes sont pour la première fois énoncés. On le rencontre déjà textuellement dans des modifications constitutionnelles de 1909. Mais ce qui leur donne une importance toute spéciale, c'est que leur répétition, dans les circonstances présentes, montre à quel point le gouvernement d'Angora entend se séparer et s'opposer aux doctrines communistes. La religion de l'Islam accepte solennellement la propriété et la succession. Ainsi la loi organique veut préserver le pays des applications du bolchevisme. Certes il n'est pas question d'empêcher les réformes sociales nécessaires au bien des paysans et des ouvriers, au contraire, les principes

islamiques et la loi organique, en prescrivant au législateur de se conformer à l'esprit du temps, prennent parti nettement pour l'évolution et le progrès. Après avoir dégager ce point qui nous paraissait assez important analysons les principes énumérés ci-dessus :

1° *Les principes juridiques islamiques conformes aux usages du peuple et aux exigences du temps.*

Les docteurs de la législation civile islamique ne sont pas tous d'accord toujours sur les mêmes questions. Ainsi, on peut opter pour le point de vue d'un d'entre eux. Par exemple, les docteurs ne sont du même avis sur la cessation d'un bail par la mort d'un de contractants. Le code civil turc (Médjellé) a été à plusieurs reprises modifié dans l'un et l'autre sens sur cette matière. Tour à tour a été accepté le point de vue des uns et des autres. Actuellement, on se conforme aux considérations des partisans de la continuation du bail malgré la mort de l'un ou de l'autre des contractants. Le progrès économique nécessitait cette manière de penser. Ainsi la loi organique, tout en conservant aux préceptes islamiques le rôle de guides de la législation turque, charge les législateurs futurs de prendre en considération surtout les besoins du peuple et les exigences de l'esprit du temps, et leur prescrit de ne pas les sacrifier aux considérations de doctrine et aux nécessités d'une logique abstraite. La Turquie étant une société musulmane, le bonheur et le développement économique de ce pays exigent le respect des principes musulmans.

2° *Les règles de droit.* — Le but de la loi organique est d'indiquer ici comme source le droit des autres pays occidentaux, surtout le droit français auquel la Turquie eut fréquemment recours, à condition toutefois que les prin-

cipes des législations étrangères soient conformes ainsi que les préceptes islamiques aux exigences du peuple et celle du temps. Les exigences du peuple et du temps ne sont pas des choses opposées;

3° Quelquefois les préceptes islamique et les règles de droit en général ne peuvent pas contenir les solutions des difficultés posées devant les législateurs, dans ce cas, on doit recourir aux indications données par les mœurs et par la coutume qui ont la force d'un principe juridique non écrit. Les mêmes considérations s'appliquent aux usages populaires surtout dans le domaine économique. Ainsi qu'on le voit, les principes constitutionnels élaborés pour dicter la ligne de conduite à suivre dans l'avenir par les législateurs ont pour but d'accélérer le développement économique et social de la société turque.

Avant de terminer ce chapitre, nous devons donner quelques détails sur la loi de quorum de délibération qui complétera les points que nous venons d'expliquer. L'article premier de cette loi dit que la grande Assemblée actuelle se réunira constamment jusqu'à la réalisation de son but qui est contenu dans le pacte national. L'article 2 de la loi du 5 septembre 1920 dispose qu'il n'y a point lieu de procéder à des élections partielles pour remplacer les vacances produites parmi les membres de la grande Assemblée font que le nombre des députés de chaque département ne devient pas inférieur au nombre par la loi électorale (le projet de 1877) pour le département. Ainsi, le législateur veut diminuer le nombre des membres de l'Assemblée. La grande Assemblée est composée en effet pour la présente législature des députés de l'ancienne Chambre de Constantinople élus en 1920 qui sont au nombre d'environ

cent: et des députés élus par les départements après le 16 mars 1920. Ces dernières élections eurent lieu suivant un système différent : aux électeurs du deuxième degré, élus suivant les prescriptions du projet électoral de 1877, s'unirent sur la demande des organisations de la défense nationale, pour former le collège électoral les membres des Conseils des départements. On voit qu'il y a de la sorte actuellement double délégation pour chaque département. Par l'article 3, les membres de la grande Assemblée nationale qui n'ont pas pendant deux mois assisté aux séances sans excuses valables sont considérés comme démissionnaires. Aucun membre de l'Assemblée ne peut conserver son titre s'il accepte une fonction publique. Toutefois les membres de l'Assemblée peuvent être désignés par elle comme mandataires et, avec l'assentiment de l'Assemblée nommés ambassadeur, ministres plénipotentiaire, commandant d'armée, ou de corps d'armée et conservant alors leur mandat national (article 4). Pour que l'Assemblée puisse délibérer valablement il faut que le nombre des membres présents soit égal à la majorité absolue calculée sur le nombre des sièges à raison de cinq pour chaque circonscription.

CHAPITRE IV

Les mandataires et le président de la Grande Assemblée Nationale.

La grande Assemblée gère les divers départements ministériels par l'entremise des mandataires élus par elle en application de la loi spéciale que nous allons étudier plus bas. Dans les affaires d'ordre exécutif, l'Assemblée donne des directives aux mandataires et en cas de besoin procède à leur remplacement.

Le gouvernement représentatif peut être pratiqué principalement par deux sortes : 1° Le gouvernement parlementaire; 2° Le gouvernement de l'Assemblée.

Dans les gouvernements de parlementaires ce sont les chefs d'Etat qui nomment les ministres.

Quant au gouvernement de l'Assemblée, c'est l'Assemblée composée des représentants du peuple qui exerce elle-même le pouvoir exécutif. Son premier exemple c'est « Le long Parlement » anglais. En lutte contre la royauté, elle se proclama détentrice de la souveraineté nationale, et exerça véritablement le pouvoir exécutif. Mais sentant le besoin de créer un organe exécutif quelque peu distinct, le 7 février 1649, le même jour où il abolit expressément la monarchie, vota la création d'un Conseil d'Etat chargé d'exercer le pouvoir exécutif. Toutes les fonctions pratiques du gouvernement furent confiées à ce Conseil d'Etat. Il reçut le pouvoir de disposer des forces publiques et des

revenus publics, de faire la police, de réprimer toute rébellion, d'arrêter, d'interroger et d'emprisonner quiconque résisterait à ses ordres, de conduire les relations de l'Etat avec les puissances étrangères, d'administrer les colonies et de veiller aux intérêts du commerce; il était ainsi investi d'un pouvoir presque absolu, sous l'empire et selon les directives du Parlement « seul dépositaire de la souveraineté nationale ». 41 personnes dont quelques-unes n'appartenaient même pas au Parlement, furent élus comme membres de ce Conseil pour un an. Cromwell, Fairfax et Skippon, les trois chefs de l'armée étaient parmi les élus. Leur président avait présidé le Tribunal qui avait condamné Charles I^{er}. Ce système supprime les ministres tels que nous les voyons de nos jours.

En France, après la Révolution, la Constitution française de 1791 conserva le système des ministres nommés par le roi. Mais par contre l'article 62 de la Constitution française de 1793 institue un Conseil exécutif de 24 membres. L'Assemblée électorale de chaque département nomme un candidat. Le corps législatif choisi sur la liste générale, les membres du Conseil. Il est renouvelé par moitié à la fin de chaque législature. Le Conseil est chargé de la direction et de la surveillance de l'Administration générale; il ne peut agir qu'en exécution des lois et décrets du corps législatif, les ministres étant appelés « agents en chef de l'Administration générale » (art. 66) n'étaient que des agents exécutifs ne formant pas un Conseil et n'ayant aucune autorité personnelle. Nommés et surveillés par le Conseil exécutif, dont c'était là, avec les négociations des traités, la principale fonction, ils n'avaient aucun rapport avec le corps législatif. Cette organisation, on le sait,

n'entra jamais en activité. Ce fut le Comité de Salut public, l'un des nombreux Comités de la Convention nationale qui exerça, grâce aux circonstances et aux hommes qui en firent partie, une véritable dictature. Il était établie à l'origine pour suppléer à l'impuissance de Comité de défense générale de la Convention.

De nos jours on ne trouve pas des Assemblées qui ont effectivement le gouvernement comme le Long Parlement ou comme la Convention nationale. Bien que selon la Constitution helvétique le pouvoir exécutif est exercé par un Conseil fédéral élu, pour trois ans, par les deux Chambres dont se compose l'Assemblée fédérale, ceci ne peut être considéré comme un gouvernement de l'Assemblée. Les membres du Conseil fédéral, qui est composé de 7 personnes, ne peuvent être élus parmi les membres de l'Assemblée. Ainsi on voit clairement que le but de la Constitution ne fut pas de créer un gouvernement d'Assemblée, mais tout simplement il fit du corps législatif un collège électoral pour désigner les membres du Conseil exécutif.

Depuis l'établissement du régime soviétique un nouveau système de gouvernement représentatif se fit jour en Russie. Ce n'est ni le régime parlementaire, ni le gouvernement d'une Assemblée.

L'organisation des pouvoirs exécutif et législatif peuvent suivant le système soviétique, être résumés de la manière suivante : les soviets des villages, qui sont composés par l'ensemble des électeurs du village, formés suivant les dispositions que nous avons vu précédemment, d'un canton, élisent un Congrès chargé de l'administration du canton et de l'élection des représentants des villages au Congrès de district à raison d'un député par 2.000 habitants. A son

tour, le Congrès de gouvernement ou de province est formé par les représentants des soviets des villes dont la population dépasse 10.000 âmes. Enfin les Congrès des divers gouvernements ou provinces élisent les députés du Congrès panrusse qui constitue le Parlement russe. Tous ces soviets des villes, d'agglomérations ouvrières et de villages ainsi que les Congrès des cantons, des districts et des gouvernements ou provinces choisissent chacun dans leur sein un Comité exécutif chargé d'administrer la région correspondante entre les sessions et de contrôler les Congrès ou soviets inférieurs; leurs bureaux assurent la permanence des attributions administratives entre les séances du Comité. Le Congrès panrusse, réélu chaque année comme chacun des organes dont il est issu, choisit lui aussi un Comité exécutif central au cours de sa session annuelle et c'est ce Comité composé de 386 membres comprenant des représentants de toutes les républiques alliées qui détient l'autorité suprême entre les sessions du Congrès comme une assemblée superposée à la Chambre et émanant d'elle. Toutefois, le Comité exécutif ne se réunit que trois fois par an et entre temps délègue ses attributions à un bureau permanent dont le président cumule ainsi les pouvoirs de président du Parlement et ceux de président de la République. C'est le Comité exécutif qui nomme parmi les commissaires du peuple et qui examine et ratifie les projets et décrets présentés par ceux-ci, en même temps qu'il élabore et promulgue ses propres décrets et ordonnances concernant les questions que la Constitution réserve à sa compétence.

Après avoir jeté un regard d'ensemble sur les divers modes du gouvernement représentatif nous pouvons affir-

mer que le système d'Angora, malgré qu'il institue un gouvernement d'Assemblée n'est point la copie d'un des systèmes d'Assemblée qui déjà fonctionnèrent.

Etudions-le maintenant d'un peu plus près :

Il faut constater, avant tout, que les députés qui dirigent les services administratifs ne sont pas des ministres, et, par suite, ne sont pas dégagés de toute dépendance hiérarchique envers le corps législatif. Dans le système parlementaire, les ministres, quoique responsables, envers le Parlement, n'en sont pas moins, en droit, complètement soustraits à son autorité. Ils ne sont pas des mandataires qui suivent les directives de l'Assemblée, et ne lui sont pas subordonnés, tandis que, dans le système accepté et pratiqué par Angora, les mandataires de l'Assemblée en principe ne doivent suivre que ses directives et sont ses subordonnés.

Déjà avant la promulgation de la loi organique, par la loi du 2 mai 1919, c'est-à-dire dix jours après sa première séance, la grande Assemblée nationale avait fixé le mode de recrutement des mandataires. Il y aura onze mandataires. Ils seront élus par la majorité absolue de l'Assemblée. Ils peuvent demander l'avis des Commissions de l'Assemblée nationale pour les affaires concernant leurs compétences.

L'ensemble des mandataires ne constitue pas un Cabinet. Ils ne sont pas politiquement solidaires les uns des autres. Jusqu'en juillet 1922 leur président était élu par eux-mêmes conformément à l'article 9 de la loi organique. Il n'est nullement dans la situation d'un président du Conseil envers les membres de son Cabinet. La distinction est apparente avec le premier ministre qui choisit en géné-

ral ses collègues. La signature du président des mandataires n'est même pas nécessaire pour la validité d'une ordonnance promulguée par un mandataire. En acceptant ce système, l'Assemblée a voulu éviter de tomber sous la domination d'un Cabinet. C'est un point de vue qui est vraiment digne de réflexions. Le système consistant à déléguer tout le pouvoir politique à un Cabinet dépouille la représentation nationale de toute autorité effective. En effet, quel est le rôle politique actuel du Parlement britannique en face de la toute-puissance du Cabinet. Le Parlement s'éclipse peu à peu de la vie active de la politique.

L'homogénéité des mandataires fut considérée comme nécessaire pour la bonne direction des affaires publiques et une loi spéciale du 4 novembre 1919 a institué le système suivant pour l'élection des mandataires : Les mandataires ne seront choisis par l'Assemblée que sur une liste de candidats présentés par le président de cette grande Assemblée nationale et comprenant le double de noms que de sièges à pourvoir. Lorsque la loi organique fut promulguée, c'était ce système de la candidature qui était pratiqué. Pour la bonne marche des affaires l'homogénéité des ministres était nécessaire. Certes, l'Assemblée ne veut pas le système du Cabinet qui, selon son point de vue, peut aboutir en fait à la dictature de quelques ministres influents. Pour que le système de la prépondérance de la souveraineté nationale, instituée par elle, fonctionne d'une manière constante, il faut prendre des mesures, c'est-à-dire, trouver des moyens juridiques pour assurer l'homogénéité des mandataires, puisque, comme nous le verrons un peu plus bas le système de la candidature est aboli depuis le commencement de juillet 1922.

Avant de parler des discussions constitutionnelles qui eurent lieu vers la fin de 1921 à l'Assemblée d'Angora sur l'efficacité de ce système de gouvernement, nous devons étudier la situation constitutionnelle du président de l'Assemblée, car sans l'étude de ses attributions les explications sur cette discussion importante ne pourraient être bien comprises.

Le président élu par la grande Assemblée nationale, ainsi que nous l'avons déjà vu, est le président de cette Assemblée pendant une période électorale, c'est-à-dire pour une période normale de deux ans. En cette qualité il est autorisé à ratifier les décisions du Conseil des mandataires et à les promulguer au nom de l'Assemblée. Certes, le Conseil des mandataires a un président choisi actuellement par l'Assemblée. Pourtant le président de la grande Assemblée nationale est, comme nous venons de le dire, de droit président des mandataires. Nous croyons que la méthode, qui consiste à élire le président de l'Assemblée pour toute la durée législative, peut faciliter les travaux de l'Assemblée. Mais en ce qui concerne le président de la grande Assemblée nationale, le point important ne consiste pas dans la durée de sa fonction, mais surtout dans l'étendue de ses attributions qui lui donnent un grand pouvoir effectif de surveillance sur les affaires exécutives. Ainsi que nous allons le voir, en lui donnant cette autorité l'Assemblée a restreint encore un peu plus les pouvoirs donnés aux mandataires. On peut ramener ces attributions principalement à deux points.

1° Le président, a, au nom de l'Assemblée un droit absolu de sanction sur les décisions des mandataires. Ce n'est pas le droit de sanction qui ont les chefs d'Etat envers les pro-

jets de loi votés par l'Assemblée. L'article 7 de la Constitution de 1876 donnait au sultan ce droit de sanction. La différence entre le droit exercé au nom de l'Assemblée par son président et ce droit de sanction est évidente. Le droit qu'avait le monarque ne pouvait être exercé que contre le Parlement. Si le monarque et le parlement persistent dans leur manière de voir respective, il n'y a pas d'autre moyen de résoudre la crise que de recourir à la dissolution ou à l'abdication. Rien de pareil ne peut venir à l'esprit en ce qui concerne le droit de sanction du président de l'Assemblée qui est, au contraire, la consécration de la puissance de l'Assemblée. Pour mieux saisir le sens de ce droit, nous empruntons les explications données par Moustapha Kémal Pacha, président de l'Assemblée actuelle, concernant le droit de sanction, dans la séance du 2 décembre 1921, consacrée à la discussion constitutionnelle dont nous avons déjà parlé et sur laquelle nous nous étendrons un peu plus longuement après en avoir terminé avec les attributions du président de l'Assemblée : « Messieurs, disait Moustapha Kéma Pacha, quelle est la signification pratique de la sanction des décisions des mandataires, de la part de votre président ? C'est d'étudier la conformité des décisions des mandataires à votre point de vue qui est le reflet de la volonté nationale et de ne chercher, que cette conformité à votre point de vue. Il est impossible à un seul homme d'être en mesure d'empêcher les fautes de détail de l'administration. Mais par l'intermédiaire de votre président vous devez être le régulateur de la direction générale des affaires. Si on donne une complète autorité au Conseil des mandataires pour représenter la volonté nationale, il pourra tout faire, même vous dissoudre sans que vous le

sachiez. Donc vous devez le contrôler de très près. Et il faut charger quelqu'un d'accomplir ce devoir. Qui charger, si ce n'est l'homme en qui vous avez le plus de confiance. Qui peut l'être ? C'est l'homme que vous éliez à votre présidence.

2° Le président de l'Assemblée est le président de droit du Conseil des mandataires. En fait, ce n'est qu'un complément du droit, dont nous venons d'expliquer la nature. Puisque le président a ce droit de sanction, comment ne pas trouver naturel par conséquent qu'il préside les délibérations des Conseils des mandataires.

La présidence de la grande Assemblée peut être considéré comme un des plus pratiques organismes de ce système constitutionnel. Ainsi le président devient en quelque sorte le régulateur et le centralisateur de la volonté souveraine de cette assemblée. Sans cet organisme dont les fonctions ont été confiées à Moustapha Kémal Pacha qui est en même temps, par une loi spéciale, commandant en chef jusqu'à la conclusion de la paix avec les puissances alliées, la loi organique pouvait rencontrer d'assez sérieuses difficultés dans son application.

Maintenant nous pouvons étudier la discussion constitutionnelle à laquelle nous avons fait allusion ci-dessus pour dégager le sens général du système de gouvernement qu'institue la loi organique d'Angora.

Vers la fin de 1921, quelques députés ont soumis un projet tendant à modifier la loi organique en vue de changer le gouvernement de l'Assemblée nationale dans un sens se rapprochant davantage des institutions parlementaires. Ils désiraient instituer le gouvernement du Cabinet. On voulait ainsi constituer un pouvoir exécutif séparé du pou-

voir législatif. Ce gouvernement aurait été responsable envers l'Assemblée, mais dorénavant l'Assemblée aurait été dépouillée en fait complètement du pouvoir exécutif. Elle aurait seulement élu le président du Conseil des ministres qui aurait désigné les titulaires des divers ministères. La discussion dura une semaine. Le fond même de la loi organique d'Angora était ainsi mis en cause. Le 2 décembre, Moustapha Kémal Pacha, par un discours qui dura deux heures réfuta longuement le point de vue de ces députés qui avaient réussi à convaincre la commission instituée pour préparer la loi sur les attributions et les responsabilités des ministres. « Ce qu'on veut limiter, disait Moustapha Kémal Pacha, ce n'est pas les droits et prérogatives de notre assemblée. On n'a pas demandé à la Commission d'accomplir pareille mission. Le gouvernement, c'est l'Assemblée toute entière. Comment ce gouvernement s'est-il institué ? comme on le sait notre souveraineté nationale s'est manifestée après avoir éliminé les difficultés qui la menaçaient. (Allusion aux événements politiques de 1920). Par cette manifestation, chaque citoyen a réfléchi sur le mode de gouvernement qu'il fallait donner au pays. C'est toujours ainsi que les nations se font les lois naturelles. A ce moment on a déclaré à la nation la nécessité de réunir une Assemblée qui aurait l'exercice de toute notre souveraineté et par conséquent, toutes les affaires de la nation dépendraient de cette représentation nationale. La nation, en se ralliant à cette idée, a accepté d'une manière effective cette proposition légale et naturelle. Chaque membre de notre Assemblée est venu à Angora avec ces attributions et le gouvernement s'est constitué. Le gouvernement, c'est votre Assemblée, et, votre Assemblée exerce tous les pou-

voirs personnellement, sans restrictions et sans conditions. Rappelez-vous la mission que vous a donnée la nation et par suite la nature de votre existence et le caractère de votre compétence. Tout le monde rappelle que les principes que nous avons acceptés dans notre deuxième séance et qui ont été acclamés par des applaudissements qui ont duré plus de trois minutes; ce sont ceux que je viens de résumer. Nous avons une forme légale qui est conforme au droit naturel et à la loi suprême de la religion. Ce n'est ni un gouvernement direct ni un gouvernement soviétique, il a sa personnalité distincte, il n'est pas le résultat d'une imitation, il est un produit naturel de la volonté nationale. » Après le discours de Moustapha Kémal Pacha la proposition de la Commission fut rejeté.

Nous voulons résumer les déclarations des divers mandataires concernant les propositions rejetées, pour être en mesure de mettre en relief d'une manière claire le mode de gouvernement que nous tâchons d'analyser : « Accepter le système du Cabinet, disait Djélal Bey, le mandataire de l'économie nationale, c'est retourner vers le passé. On peut accepter à la rigueur l'élection du président des mandataires par l'Assemblée elle-même au lieu de la laisser aux soins des mandataires. Nous n'avons pas accepté le principe de la séparation des pouvoirs. Le principe de l'équilibre des pouvoirs n'est pas conforme aux besoins des gouvernements démocratiques de la nature du notre, ce serait un système tout artificiel. Ces théories sont démodées, nous voulons que le peuple soit fort et influent. » Le mandataire des affaires religieuses Fehmi Effendi s'exprimait ainsi, « je suis partisan de conserver le système actuel, car accepter le système du Cabinet c'est faire un

retour en arrière. C'est notre forme de gouvernement qui convient aux nations démocratiques. Mahmoud Essad Bey député d'Aidin allait plus loin, et en exposant les théories de M. Wilson ex-président des Etats-Unis sur la séparation des pouvoirs et les raisonnements de M. Duguit il montrait les inconvénients de la séparation des pouvoirs et surtout exposait les difficultés qu'on rencontre aux Etats-Unis pour mettre en pratique ce principe. Sirry Bey, un des ex-mandataires ne trouvait pas concordant le système du Cabinet avec la raison d'être de la grande Assemblée nationale. « Je considère, disait-il, l'élection des mandataires par l'Assemblée comme une conséquence logique de la concentration des pouvoirs exécutifs et législatifs dans la personne même de l'Assemblée. Seulement, je trouve nécessaire que cette élection ne soit pas limitée aux choix sur une liste de candidats. Tout en laissant une grande part à la présidence, nous trouvons convenable de donner une plus grande part à l'Assemblée dans leurs élections. » Yousof Kémal Bey, mandataire des affaires étrangères, trouvait plus pratique l'élection du président des mandataires par l'Assemblée elle-même. Cheref Bey, le député d'Andrinople s'étendait surtout sur la question d'homogénéité dont nous avons parlé plus haut. « Le pouvoir exécutif est exercé, disait-il, au nom de l'Assemblée. Jusqu'à présent nous n'avons pas vu de faits pouvant montrer la non existence d'homogénéité entre les mandataires, le jour où l'on verrait le moindre signe d'homogénéité, l'Assemblée est là pour l'éliminer aussitôt. » Et enfin Chevké Bey, mandataire de la justice, disait que l'élection des mandataires par l'Assemblée était la conséquence logique de l'exercice du pouvoir exécutif qui lui était confié. Ces déclarations

mettent en lumière la nature du système de gouvernement pratiqué à Angora.

Après la discussion, Moustapha Kémal Pacha proposa d'envoyer à une Commission extraordinaire l'étude d'un projet de loi sur des attributions des mandataires, projet de loi dont la loi organique ordonne l'élaboration, en y ajoutant le mode d'élection des mandataires par l'Assemblée. Le Comité chargé de faire une loi sur les attributions et responsabilités des mandataires prépara un projet qui n'est pas encore venu en discussion.

Ce projet conserve le principe de la loi organique qui fait nettement du mandataire un agent exécutif de l'Assemblée. Selon ce projet, vers la fin de chaque mois les mandataires doivent rendre des comptes sur leurs gestions durant le mois courant. De cette manière, on veut s'éloigner d'une part du système des questions et des interpellations qui est encore pratiqué conformément à une décision de l'Assemblée qui, jusqu'à la préparation d'un nouveau règlement intérieur, met en vigueur l'ancien règlement de la Chambre des députés de Constantinople et d'autre part, on veut mettre en lumière d'une façon encore plus apparente la dépendance complète des mandataires vis-à-vis de l'Assemblée. Selon ce même projet les mandataires ne pourront pas mettre à exécution sans la ratification de l'Assemblée les décisions des tribunaux tant civils que militaires qui comportent l'application de la peine de mort. Ils devront présenter le projet du budget quatre mois avant le début de l'année financière. Si par la décision de l'Assemblée un ou plusieurs des mandataires devaient être mis en jugement, ils seraient traduits devant un Tribunal composé de quatre membres de l'Assemblée

et de trois membres de la Cour de Cassation. Le Tribunal serait présidé par un de ces quatre membres désigné par l'Assemblée elle-même. Un membre de l'Assemblée sera désigné par elle pour remplir les fonctions de procureur général. Ce Tribunal devrait appliquer la loi sur la procédure pénale qui est en principe traduite de la loi française. Les décisions du Tribunal seront prises par la majorité absolue et ne sont susceptibles d'aucun recours.

Mais si ce projet est encore entre les mains de la commission de l'Assemblée, par contre l'Assemblée se trouva vers la fin de juin 1922 devant un autre projet de loi de la même commission concernant le mode de recrutement des mandataires. La Commission proposait les articles suivants : 1° Un Comité composé du président, des vice-présidents de la grande Assemblée nationale, des présidents des diverses commissions de l'Assemblée, et du président des mandataires choisit après délibération, trois candidats parmi les membres de l'Assemblée pour chaque mandat. L'Assemblée élit l'un d'entre eux; 2° On forme, le collègue qui a pour mission de désigner au moins deux candidats à la présidence des mandataires en ajoutant les mandataires au collège électoral ci-dessus. L'Assemblée élit un de ces candidats; 3° Ces collèges de candidature ne peuvent se réunir que si deux tiers de ses membres sont présents, ils décident la majorité absolue et au scrutin secret; 4° Si le président des mandataires est choisi parmi eux, celui-ci peut conserver son mandat par décision de l'Assemblée; 5° Les remplaçants provisoires des mandataires sont désignés de la même manière qu'eux-mêmes.

Ce projet instituait un troisième système en ce qui concerne le mode de nomination des mandataires par

l'Assemblée. Ainsi que nous l'avons déjà écrit, jusqu'au 2 novembre 1919, l'Assemblée, nommait les mandataires sans candidature préalable. Ensuite, par la loi de novembre 1919, ce fut le système des candidatures désignées par le président de l'Assemblée. Maintenant, tout en conservant le principe de candidature on instituait un collège électoral pour les désigner. L'Assemblée n'adopta pas ce projet et alla encore plus loin, elle abolit tout système de candidature, elle modifia la loi organique en acceptant un article qui donne à l'Assemblée elle-même le droit de nommer le président des mandataires. Nous pouvons toutefois constater que l'élection par l'Assemblée du président des mandataires lui donne une autorité qu'il n'avait pas sous le système précédent. Ceci pourra peut-être créer des difficultés entre le président de la grande Assemblée et le président des mandataires élus tous deux directement par l'Assemblée.

Mais il y a encore un autre point très important que nous voulons dégager. Certes, selon nous le système de Cabinet tel qu'il a été appliqué en Turquie, n'est pas défendable. Le gouvernement de Cabinet, surtout lorsqu'il est pratiqué par des gens énergiques, aboutit en fait, à réduire la Chambre à la situation d'un Conseil d'Etat. Mais pour que le système d'Angora soit plus complet, nous trouvons nécessaire, qu'on donne une juste part au principe de responsabilité, et nous trouvons même conforme à l'esprit de loi organique de proposer, que les décisions de la grande Assemblée nationale pour qu'elles fussent exécutoires soient contresignées par des mandataires. De cette manière les mandataires porteront la responsabilité des décisions de l'Assemblée, et par conséquent nous serons en mesure de

concilier les justes observations en ce qui concerne de prévenir les fautes avec le besoin de responsabilité dans un Etat organisé. Car les Constitutions ne sont pas faites pour quelques années, ce ne sont pas des lois de circonstances, elles sont faites pour l'avenir. Il faut que les décisions prises par l'Assemblée nationale surtout en ce qui concerne les affaires exécutives ne soient pas sans conséquences pénales. Il est impossible de rendre responsables tous les membres de l'Assemblée, ceci serait fausser l'esprit de la représentation nationale. Mais si l'on accepte le système que nous proposons, la nécessité de prévenir les fautes avant même qu'elles soient commises, sera combiné avec le principe de responsabilité qui est la sanction obligatoire de toute activité. Les mandataires qui ne veulent pas partager le point de vue de l'Assemblée, n'ont qu'à donner leur démission, et ceux qui exécuteront les décisions de l'Assemblée doivent en assumer la responsabilité, car tâcher de tout prévenir est un désir très louable, mais il ne faut pas croire qu'en agissant ainsi on sera en mesure de tout empêcher. Il faut prévoir toutes les possibilités. D'autre part, obliger les mandataires à assumer la responsabilité des décisions ne peut être considéré comme un pas vers le retour au système de cabinet dont nous admettons les faiblesses. Ce que nous voulons, c'est d'empêcher son retour par suite des lacunes du système d'Angora.

CONCLUSION

Ainsi que nous l'avons étudié dans nos deux parties, la Turquie, jusqu'en 1876, n'était qu'une monarchie absolue. Le sultan, en même temps kalife de tous les musulmans, était maître incontesté du pays. Bien que quelques sultans furent détrônés, jamais, durant toute l'histoire ottomane, aucune revendication constitutionnelle n'avait été élevée envers le trône. Ce fut Midhat Pacha, qui pour la première fois, en 1876 réussit à faire octroyer à un sultan, à Abd ul Hamid II une Constitution, qui tout en conservant la plupart des prérogatives de la couronne, n'acceptait pas moins le principe de la représentation nationale. C'était un grand pas dans la voie de l'évolution constitutionnelle. Mais l'absolutisme, un moment désarmé, retrouva vite sa force et durant trente-trois ans la Constitution du 23 décembre 1876 tomba en désuétude. La révolution turque de 1908 la remit en vigueur. En 1908, elle fut modifiée complètement; bien qu'il ne fut pas explicitement inscrit dans la Constitution, le principe de la souveraineté nationale n'en fut pas moins tacitement accepté en ce qui concerne ses applications. Le système parlementaire fut admis, et même le droit de dissolution du chef de l'Etat qui est un des compléments de ce système, subit des restrictions importantes. Le parti « Union et Progrès » qui détenait le gouvernement, après deux années, sentit ce qui lui manquait pour pouvoir pratiquer complètement le système par-

lementaire et accomplit une revision constitutionnelle ayant pour but de donner au sultan, c'est-à-dire au Cabinet un droit presque absolu de dissolution. Les articles 7, 35 et 43, de la Constitution furent modifiés dans cet esprit. Mais dans la pratique ce système ne donna pas tous les heureux résultats qu'on en attendait : les divers gouvernements qui se succédèrent ne contribuèrent à la réussite de son fonctionnement. Devant l'opinion publique, le gouvernement de cabinet, et non celui de la représentation nationale, fut profondément discrédité. Après l'armistice de Moudros les trois ministères présidés par Damad Férid Pacha, homme de confiance du palais, apportèrent par leurs fautes, le coup de grâce au système du Cabinet. Lorsqu'après la dissolution de la Chambre des députés (avril 1920), les anciens députés s'assemblèrent à Angora réunis aux nouveaux élus, on sentit le besoin de l'exercice du pouvoir exécutif par l'Assemblée elle-même. Ce ne fut pas une Assemblée législative qui commençait ses travaux, mais un gouvernement en forme d'Assemblée qui prenait le pouvoir au nom de la souveraineté nationale. L'Assemblée ne pouvait adopter une autre ligne de conduite, c'était la seule forme de gouvernement compatible avec les événements politiques. Elle ne délégua point le pouvoir exécutif à des ministres constituant un gouvernement à part et elle trouva suffisant de nommer parmi ses membres quelques mandataires pour les affaires exécutives. Ainsi on voulait empêcher qu'un Cabinet omnipotent réduise l'Assemblée à la situation d'un Conseil d'Etat et au lieu de rendre les ministres responsables de leurs fautes, on trouva préférable de prévenir ces fautes en laissant le dernier mot à l'Assemblée elle-même. Certes, ce n'est pas ainsi qu'il est

pratiqué dans la plupart des Etats, l'action des assemblées sur le pouvoir exécutif et particulièrement la responsabilité des agents exécutifs. Mais la nouvelle Turquie pensa de la manière suivante : Pourquoi rendre tout puissant quelques ministres, une oligarchie ? Si ces gens commettent quelques fautes irrémédiables à quoi sert de les punir ? Il vaut mieux être en mesure de prévenir les actes qui pourront nuire à la nation. C'est ici que réside la raison principale du système d'Angora. Ainsi les représentants de la nation sont effectivement et constamment maîtres de ses destinées. La souveraineté nationale a plus de chance de devenir une réalité que dans sa forme de gouvernement de cabinet. Il est évident que, dans le système parlementaire, le pouvoir exécutif n'a pas laissé une autorité suffisante entre les mains de la représentation nationale. De nos jours, par exemple en Angleterre, dans le pays du Parlement, quelle puissance effective conserve encore le Parlement ? N'a-t-on pas vu que la dernière crise ministérielle se dérouler complètement hors du parlement ? Dans le système parlementaire, les ministères deviennent tout puissants et les membres du Parlement ne peuvent exercer une grande influence sur la marche des affaires. Pourquoi ne pas conserver à la représentation nationale un peu de pouvoir exécutif ? D'ailleurs, depuis la fin de la guerre mondiale en France et en Allemagne, on voit nettement un courant qui se fait jour dans le sens de s'assurer de la confiance du Parlement avant de prendre des décisions importantes. Ne voyons-nous pas des présidents du Conseil qui, avant d'aller à une Conférence veulent avoir un mandat tacite de la Chambre ?

Après ces considérations nous concluons que le système d'Angora n'est qu'une conséquence logique de l'évolu-

tion constitutionnelle de la Turquie et satisfait le besoin d'un gouvernement vraiment démocratique qui se fit sentir plus fortement depuis la grande guerre en Turquie et ailleurs. Selon nous, il faut toujours conserver l'esprit du système d'Angora ; c'est lui qui, nous en sommes sûrs, renouvra complètement la Turquie.

Nous voulons ajouter quelques observations pour les futurs travaux constitutionnels. Car il est évident qu'après la conclusion de la paix, on sentira le grand besoin d'avoir une Constitution complète, régissant toutes les grandes questions intéressant la vie nationale.

Nous trouvons utile d'adopter les rouages constitutionnels tels que le referendum populaire et les initiatives législatives populaires qui sont pratiqués aux Etats-Unis, en Suisse et qui ont été adoptés par la dernière Constitution allemande. Ainsi la nation turque exercera mieux sa souveraineté et ainsi l'Assemblée nationale sera moralement plus fortifiée, car avec l'aide, ces organes puisant leur force dans la nation, elle-même gagnerait une autorité plus grande. D'ailleurs nous ne sommes pas de ceux qui croient à la nécessité des étapes dans l'exercice des droits. On ne peut apprendre les exercices de ceux-ci qu'en trouvant l'occasion de les employer. Il faut avoir le courage de risquer ces expériences. C'est la loi qui domine l'évolution des peuples.

Nous trouvons indispensables d'insérer à la nouvelle constitution des principes très clairs sur le droit de vote. Notre voie est toute tracée : il faut accepter résolument le suffrage universel direct le plus large, car ce serait une anomalie de conserver le suffrage à deux degrés qui s'accorde mal avec des principes démocratiques. Nous pensons

aussi qu'il n'y aurait aucun inconvénient à accorder aux femmes le droit de vote. Elles sont dignes de ce droit essentiel. Certes, les détails trouveront leurs places dans une loi électorale dont l'élaboration est plus qu'urgente. Mais les principes doivent être explicitement décrits dans la Constitution qu'on sera obligé d'élaborer.

La nouvelle Turquie doit devenir un Etat économique, c'est-à-dire un Etat qui donne beaucoup d'importance aux affaires agricoles, commerciales et industrielles. Donc, nous trouvons nécessaire d'organiser des corps professionnels ainsi que le fait la nouvelle Constitution allemande.

Ainsi sera complétée l'œuvre d'Angora, la plus grande conquête de la nation turque, qui vient d'abolir le sultanat par une loi du 3 novembre 1922.

Vu par le Président :

E. CHAVEGRIN

Vu :

Le Doyen,

H. BERTHÉLEMY

Vu et permis d'imprimer :

Le Recteur de l'Académie de Paris,

P. APPELL

BIBLIOGRAPHIE

1. — *Bulletin de la législation étrangère.*
2. — *Le recueil des nouvelles lois promulguées par la grande Assemblée nationale d'Angora (en turc).*
3. — *La vie politique des deux mondes.*
4. — *Les constitutions étrangères* (DARESTE).
5. — *La nouvelle Constitution Allemande de 1919* (BRUNET).
6. — *Les journaux turcs* (IKDAM, IERIE).
7. — *Le Temps.*

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
Préface	5

PREMIÈRE PARTIE

Le mouvement constitutionnel en Turquie avant la loi organique d'Angora.

CHAPITRE PREMIER. — Les événements qui ont précédé la Constitution de 1876	11
CHAPITRE II. — La Constitution de 1876	18
CHAPITRE III. — Les modifications constitutionnelles de 1909	28
CHAPITRE IV. — Les modifications de 1912.	41

DEUXIÈME PARTIE

La loi organique d'Angora.

CHAPITRE PREMIER. — Les événements qui ont précédé la promulgation de la loi d'Angora	47
CHAPITRE II. — La souveraineté nationale et la question des pouvoirs	54
CHAPITRE III. — La composition et les attributions de la grande Assemblée nationale.	65
CHAPITRE IV. — Les mandataires et le président de l'Assemblée	78
Conclusion	94
Bibliographie	99



